

De provinciale organisatie in continue staat van verandering

Waarom veranderen provincies van organisatiemodel?

De provinciale organisatie in continue staat van verandering

Waarom veranderen provincies van organisatiemodel?

The organization of provinces in continuous state of change

Why do provinces change their organizational model?

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de rector magnificus
Prof.dr. S.W.J. Lamberts
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
donderdag 1 maart 2007 om 11.00 uur

door
Roger Peter Leonard Margaretha van Lier
geboren te Tegelen

Promotiecommissie

Promotor:

Prof.dr. A.B. Ringeling

Overige leden commissie:

Prof.dr. J.W. Derksen

Prof.dr. W.J.M. Kickert

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Copromotor:

Dr. S. van Thiel

“Alleen het veranderlijke kan zich wellicht handhaven”
P.B. Shelley (1792-1822)

Voorwoord

“Weet waar je aan begint Roger. Een promotie-onderzoek is funest voor je sociale leven, voor je huwelijk en voor je levensvreugde. Het is een eenzame weg die je gaat bewandelen. Promotoren komen hun afspraken niet na en maken je het leven zwaar.” Dit is een greep uit de vele goed bedoelde waarschuwingen die ik voor aanvang van m’n onderzoek heb ontvangen. Wat zaten ze er allemaal naast; ik heb de afgelopen drie jaar als een feest ervaren.

Het was een voorrecht dit onderzoek te mogen doen. Het onderzoek heeft me inzicht gegeven in mijn sterke en minder sterke kanten en is daarmee richtinggevend geweest voor mijn toekomst. Het grote aantal mensen dat enthousiast met me mee heeft geleefd gedurende het onderzoek heeft me verlegen gemaakt. Ook de bevlogenheid en de oprechte interesse van velen in het onderwerp zal me nog lang bijblijven. Ik heb deze klus dan ook zeker niet in mijn eentje geklaard. Een aantal personen wil ik in het bijzonder bedanken.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Arthur Ringeling en mijn co-promotor Sandra van Thiel bedanken. Zij hebben me voortdurend de ruimte en vrijheid gegeven die ik zocht en hebben me op de momenten dat het nodig was een duw in de goede richting gegeven. Hun professionele, eerlijke en scherpe commentaren hebben dit proefschrift verrijkt. Beiden hebben me in staat gesteld om in relatief korte tijd mijn droom te verwezenlijken.

Ook ben ik de provincie Zuid-Holland, met name Jacques van Kempen en Mariëtte van Wieringen, bijzonder dankbaar dat zij mij de gelegenheid hebben geboden dit onderzoek uit te voeren. De provincie Zuid-Holland is zeer ruimhartig geweest in het beschikbaar stellen van benodigde tijd, kennis en middelen. Ook de afdeling klantencentrum informatiediensten ben ik zeer erkentelijk voor het alsmaar weer verzamelen van nieuwe literatuur. Zij hebben de doorlooptijd van dit onderzoek aanzienlijk verkort.

Daarnaast wil ik de twaalf provincies bedanken dat zij allen met groot enthousiasme en zonder enige reservering aan dit onderzoek mee hebben willen werken. Met een kwetsbare opstelling hebben provincies mij in staat gesteld een kijkje te nemen in het hart van hun organisatie. Niet alleen het grote aantal documenten maar vooral ook de openhartige gesprekken hebben dit onderzoek verrijkt. Met name mijn contactpersonen, die bereid waren om documenten te verzamelen en interviews te regelen, ben ik bijzonder erkentelijk.

Verder wil ik mijn ouders en mijn zus bedanken voor hun enthousiasme en onvoorwaardelijk geloven in mijn kunnen. Tot slot en bovenal wil ik mijn eega Ernst bedanken voor de geweldige steun die ik van hem heb mogen ontvangen. Nooit een onvertogen woord of kritische blik als ik weer naar de studeerkamer verdween. Nooit enige vorm van irritatie, zelfs niet in de eindfase van het onderzoek, als ik het onderzoek moest laten prevaleren boven tijd met z’n tweeën. Ernst, jij hebt dit onderzoek mede mogelijk gemaakt. Jij hebt ervoor gezorgd dat ik naast dit karwei toch nog een zeer aangenaam leven kon leiden, maar bovenal heb jij me heel gelukkig gemaakt.

Allen, ontzettend bedankt voor jullie steun!

Roger van Lier
Den Haag, 1 maart 2007

Ten geleide

Medewerkers die promoveren zijn een lust voor de werkgever. Het zijn enthousiaste, gedreven en leergierige types. In de regel jong, verwachtingsvol over de eigen carrière en oh zo nieuwsgierig naar de mogelijkheden die de werkomgeving hen biedt.

Promotie onderwerpen zijn altijd relevant, maar het wordt wel heel interessant als het de eigen organisatie betreft. Roger van Lier koos als onderzoeksobject “De Provinciale organisatie in continue staat van verandering”, met als onderliggende vraag “waarom provincies van organisatiemodel veranderen”.

Niet alleen de “waarom” vraag komt aan bod maar ook de “vorm” vraag. En de vraag “wie het model eigenlijk kiest.” Modellen blijken mede door toedoen van secretarissen gekozen te zijn en zijn niet geheel rationeel te verklaren. Of dat een goede of een slechte zaak is weet ik niet, maar begrip heb ik er wel voor.

Politiek bestuurde organisaties zijn zichtbaar voor wat betreft de politiek bepaalde agenda. Minder zichtbaar zijn de activiteiten die door de publieke dienst uitgeoefend worden. De zogeheten “in mandaat gegeven zaken.” En dat zijn er veel. Nagenoeg alle sector wet- en regelgeving in Nederland (om over EU wet- en regelgeving maar te zwijgen) bevatten aspecten die het handelen van lagere overheden bepalen. Een breed spectrum van kennis en deskundigheid dient in huis te zijn. Bovendien is een buitengewoon gevarieerd handelingsrepertoire vereist. Toezicht houden, geschillen beslechten, service verlenen, onderhoud en beheren, alloceren van middelen, handhaven, toetsen, pleitbezorging, belangenbehartiging, onderzoek, ontwikkelen en realiseren zijn enkele van de handelingen die in gevarieerde contexten en in verschillende hoedanigheden zijn voorgeschreven. Het politieke bestuur moet er van uit kunnen gaan dat de ambtelijke dienst dit alles doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitvoert.

Het politieke bestuur vertrouwt dit alles vooral toe aan de secretaris. Hij/zij weet als geen ander dat de politieke ambtsdrager te allen tijde in het openbaar ter verantwoording kan worden geroepen, over alle zaken die in mandaat aan het ambtelijke apparaat zijn overgedragen. De secretaris dient dit alles te overzien. Een haast onmogelijke opgave gezien het groot aantal sectoren en handelingsvariëteiten dat aan de orde is.

Organisaties met een zelfde takenpakket vertonen op hoofdlijnen een zekere mate van gelijkvormigheid. De verschillen zitten in de details. Secretarissen zullen bij de inrichting van de organisatie ongetwijfeld inzicht in eigen (gebrek aan) kennis en kunde mee laten wegen. Secretarissen zijn ten slotte ook maar mensen.

Mariëtte van Wieringen
 Provinciesecretaris provincie Zuid-Holland

Managementsamenvatting

1. Inleiding

Dit proefschrift gaat in op de vraag “*waarom veranderen provincies van organisatiemodel en hoe zijn deze veranderingen te verklaren?*” Voor het beantwoorden van deze vraag heb ik de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is het organisatiemodel van afzonderlijke provincies in de afgelopen twintig à dertig jaar veranderd en welke overeenkomsten en verschillen zijn te onderscheiden?
2. Welke redenen liggen ten grondslag aan de keuzes van afzonderlijke provincies om van organisatiemodel te veranderen?
3. Hoe kunnen verschillen in motieven om van organisatiemodel te veranderen verklaard worden?

Een theoretisch model, bestaande uit drie rivaliserende verklaringen, is richtinggevend geweest bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De drie rivaliserende verklaringen zijn op basis van een literatuurstudie uitgewerkt in een aantal onderliggende motieven voor organisatieverandering. Onderstaande tabel geeft voor elke rivaliserende verklaring deze onderliggende motieven.

Tabel 0.1: Analytisch kader

Externe motieven	Interne motieven	Institutionele isomorfie
<ul style="list-style-type: none"> - Politieke ontwikkelingen; - Maatschappelijke ontwikkelingen; - Technologische ontwikkelingen; - Economische ontwikkelingen; en - Managerial trends. 	<ul style="list-style-type: none"> - Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen; - Knelpunten in de organisatiestructuur; - Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming; - Financiële knelpunten; - Knelpunten in de organisatiecultuur; - Knelpunten in de bedrijfsvoering; en - Knelpunten in personeel en management. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedwongen isomorfie (isomorfie door formele of informele druk op organisaties door organisaties van wie zij afhankelijk zijn); - Mimetische isomorfie (het kopiëren van elkaars organisatiemodel om onzekerheden te reduceren); en - Normatieve isomorfie (imitatie door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van opleidingsinstanties en beroepsorganisaties).

2. Diversiteit in organisatiemodellen

Dit onderzoek laat zien dat provincies de afgelopen dertig jaar slechts een beperkt aantal organisatiemodellen gekend hebben, veelal het griffiemodel en vormen van het afdelingen- of sectorenmodel.

Tot aan begin jaren negentig kende elke provincie, met uitzondering van het pas in 1986 gecreëerde Flevoland, het griffiemodel. In de periode 1981-1991 zijn de provincies

overgestapt op een sectoren- of afdelingenmodel. Anno 2005 kent nog steeds 75% van de provincies een sectorenmodel en 25% een afdelingenmodel.

Het gevolg van de beperkte diversiteit in organisatiemodellen is dat provincies eerder aan de kant geschoven organisatiemodellen na verloop van tijd, vaak in een minimaal gewijzigde vorm, weer invoeren (cyclische bewegingen). Overigens betekent deze beperkte diversiteit in organisatiemodellen niet dat provincies niet veranderen. Gemiddeld veranderen provincies elke 6,8 jaar van organisatiemodel. Het zijn dan veelal aanpassingen binnen het bestaande model of binnen een bekend model, bijvoorbeeld door andere accenten te leggen in:

- het indelingscriterium (proces, vakdiscipline, markt of geografie);
- de organisatie van het primaire proces (verschillen in het aantal organisatieonderdelen, de wijze van clusteren of de benaming van taakclusters);
- de organisatie van het ondersteunende proces (verschillen in de mate van centraal/decentraal organiseren van staffuncties of in het ontstaan van nieuwe stafafdelingen); en
- de aansturing van de organisatie (verschillen in de positie van provinciesecretarissen, de samenstelling van de directie, de functie en rol van het managementteam, het aantal leden van het managementteam en in de benamingen van de functie van de provinciesecretaris en het managementteam).

Het onderzoek laat zien dat de omvang van een provincie voor een groot deel bepalend is voor de keuze van een organisatiemodel. Hoe kleiner de provincie, des te groter is de keuzevrijheid in organisatiemodellen. Kleine provincies hebben met minder problemen te maken bij de vormgeving van een organisatiemodel, er zijn minder obstakels om tot een “fit” te komen. Voor grotere provincies geldt het omgekeerde. Hoe groter de provincie, des te kleiner is de keuzevrijheid in organisatiemodellen.

De omvang van de provincie is niet alleen van invloed op de keuze voor een organisatiemodel, maar bepaalt ook de flexibiliteit van een provincie. Uit het onderzoek blijkt dat hoe kleiner een provincie is, des te flexibeler deze is. Tegelijkertijd geldt, hoe groter de provincie, des te logger deze is. De mate van flexibiliteit is bepalend voor de snelheid waarmee provincies een reorganisatie starten en is ook van invloed op de duur van een reorganisatie. Kleine provincies blijken sneller tot een reorganisatie over te gaan en ronden een reorganisatietraject ook sneller af dan grote provincies.

Uit het onderzoek blijkt ook dat provincies voor wat betreft het ontwikkelen van nieuwe organisatiemodellen achter lopen op gemeenten. Pas zeer recent experimenteren provincies met nieuwe organisatievormen. Provincies zijn hiertoe genooddaakt omdat de gangbare bureaucratische organisatievormen bij de overheid, met de nadruk op hun formele hiërarchie, steeds minder passen bij de eisen die de samenleving aan de organisatie stelt (Jägers, 1995, p. 17). Centraal in de discussies over nieuwe organisatiemodellen staat de noodzaak tot meer flexibiliteit in de organisatie. In de bestaande organisatiemodellen, met name in het sectorenmodel, staat het grote aantal hiërarchische lagen flexibel werken in de weg. De omgeving wordt immers steeds turbulenter. Voor een organisatie in een turbulente omgeving is het niet eenvoudig om een zekere mate van stabiliteit te bereiken. Dat kan immers niet door een actieve aanpassing aan de eisen van de omgeving, aangezien deze omgeving voor de organisatie zelf ondoorzichtig is. Daarbij moeten organisaties structuren kiezen die beter dan de traditionele hiërarchische structuren opgewassen zijn tegen turbulentie. Uit het onderzoek blijkt dat provincies flexibiliteit vooral proberen te bewerkstellingen door de volgende maatregelen:

- het creëren van project- en matrixverbanden;
- het invoeren van een zakelijke wijze van werken;
- een verplattung van de organisatie door te snijden in het aantal managementlagen en in het aantal leidinggevendenden;
- het in toenemende mate uitbesteden van (vooral uitvoerende) taken die elders beter uitgevoerd kunnen worden;
- het investeren in ICT;
- het invoeren van shared service centra; en
- het ontwikkelen van nieuwe flexibele huisvestingsconcepten.

Al deze ontwikkelingen hebben op termijn volgens gesprekspartners een forse afslanking van de provinciale organisatie tot gevolg.

3. Interne motieven zijn doorslaggevend, externe motieven worden steeds belangrijker

Uit het onderzoek is gebleken dat het besluit om te reorganiseren in geen enkele provincie uitsluitend is gebaseerd op interne of externe motieven, er is altijd sprake van een combinatie van motieven. Desondanks blijken interne motieven in tien van de twaalf provincies van doorslaggevend belang te zijn geweest, externe motieven in twee provincies en institutionele isomorfie is in geen enkele provincie van doorslaggevend belang geweest. De meest voorkomende interne knelpunten waren gericht op de organisatiestructuur, de werkwijze, besluit- en beleidsvorming, de organisatiecultuur, bedrijfsvoering en op personeel en management. In de praktijk leiden ze veelal tot verkokering, een gebrekkige kwaliteit van management en een beperkte aansturing van de organisatie. Een gebrek aan de mogelijkheid om te kunnen coördineren staat daarbij centraal. Opmerkelijk is overigens dat financiële motieven over het algemeen geen rol spelen in het besluit van provincies om te reorganiseren.

De constatering dat interne motieven veelal de primaire aanleiding voor een reorganisatie vormen is ook wel logisch. Interne motieven zijn immers gemakkelijker te onderbouwen en “hard” te maken. Ook zijn interne motieven concreter en ze zorgen voor een directe “pijn”, externe motieven veelal niet. Nauw met de vorige conclusie hangt samen dat het management vaak de initiator van een organisatieverandering is. Managers zijn over het algemeen sterk intern gericht en pakken eerst de problemen aan waarvan zij op korte termijn het meeste “last” hebben. Daarnaast zijn interne knelpunten gemakkelijker op te lossen. Bij externe ontwikkelingen is het aantal onzekere en afhankelijke variabelen veel groter.

Hoewel interne motieven doorslaggevend zijn in een besluit om van organisatiemodel te veranderen, laat het onderzoek zien dat juist externe ontwikkelingen in de toekomst een steeds belangrijkere rol zullen spelen in het besluit van provincies om van organisatiemodel te veranderen. Provincies worden namelijk steeds afhankelijker van hun omgeving. Ze krijgen bijvoorbeeld in toenemende mate nieuwe rollen en taken vanuit het rijk, het aantal grensoverschrijdende problemen stijgt en de samenleving stelt meer eisen aan overheidsorganisaties. Deze externe ontwikkelingen vragen om een nieuwe organisatievorm en om een nieuwe werkwijze. De provinciale organisatie is van nature ingericht vanuit de traditionele hiërarchische en beheersmatige sturingsbenadering, aangevuld met principes van bureaucratie en efficiëntie. Externe ontwikkelingen staan op gespannen voet met deze wijze van organiseren.

4. Kanttekeningen bij de noodzaak van grootschalige reorganisaties

Het bestuderen van de twaalf reorganisaties leidt tot het plaatsen van enkele kanttekeningen bij de noodzaak van vele van deze reorganisaties. Ik vraag me af of dergelijke grootschalige reorganisatietrajecten wel noodzakelijk waren. Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat er gedurende een reorganisatietraject vaak een significante verschuiving in motieven plaats vindt. Waar in het begin van een reorganisatie nog vooral argumenten gericht op het bestuur als motief worden genoemd, ligt de nadruk in definitieve besluitvormingsdocumenten daar vaak niet meer op. Motieven om te reorganiseren lijken toegeschreven te worden naar de fase in het besluitvormingsproces. Een vraag die dit oproept is of extern gerichte argumenten niet louter op worden genomen als gelegenheidsargument om het bestuur positief te stemmen. Bestuurlijk draagvlak is immers essentieel in een organisatieveranderingstraject.

Voorts is het vreemd dat provincies er niet in lijken te slagen de noodzaak van een reorganisatie aan te tonen. Het lukt provincies niet om kwalitatieve knelpunten kwantitatief te onderbouwen. Voor een deel komt dit omdat sommige motieven lastig te kwantificeren zijn, echter de belangrijkste verklaring is dat managers niet zitten te wachten op een objectieve onderbouwing. Een objectieve onderbouwing zou immers wel eens kunnen laten zien dat een reorganisatie niet nodig is. Dit terwijl het topmanagement de reorganisatie wel nodig heeft voor het bereiken van de eigen strategische doelen. Een gevolg van het onvoldoende inzichtelijk maken van de noodzaak tot een organisatieverandering is dat provincies achteraf slechts beperkt tevreden zijn over de doorgevoerde organisatieverandering. Uit het onderzoek blijkt dat slechts drie provincies (25%) tevreden zijn over de mate waarin eerder geconstateerde knelpunten opgelost zijn. Ook geeft een enquête onder provinciesecretarissen en hoofden P&O aan dat 56% van de respondenten van mening is dat reorganisaties zelden het gewenste effect opleveren.

Als blijkt dat motieven gedurende een reorganisatietraject verschuiven en als blijkt dat provincies slechts beperkte moeite doen om de noodzaak van een reorganisatie aan te tonen, wordt de vraag relevant of er naast de rationele interne en externe motieven nog andere, wellicht minder rationele, redenen zijn waarom provincies van organisatie-model veranderen.

5. Strategisch gedrag en isomorfie minstens net zo doorslaggevend

Uit de gesprekken met diverse provinciale vertegenwoordigers is gebleken dat naast rationele interne en externe motieven voor organisatieverandering, strategisch gedrag van het topmanagement en isomorfie net zo belangrijk, mogelijk zelfs allesbepalend, zijn in de diverse besluiten om te reorganiseren. Onder strategisch gedrag versta ik “gedrag van veelal een provinciesecretaris gericht op het nastreven van persoonlijke doelen die niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met het organisatiebelang.” Strategisch gedrag wordt veroorzaakt door de doelen die een manager heeft en door de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op deze doelen. Onderstaande tabel geeft voorbeelden van dergelijke doelen en omstandigheden.

Tabel 0.2: Verschijningsvormen van strategisch gedrag

Strategische doelen	Strategische omstandigheden
<ul style="list-style-type: none"> - ontwijken van het werkelijke probleem; - brengen van dynamiek in de organisatie; - bewerkstelligen van wisselingen in het management en het marginaliseren van de rol en invloed van specifieke organisatieonderdelen of functionarissen; - reorganisatie als vehikel voor zelfprofilering; - herdefiniëren van de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie; - creëren van budgettaire of formatieve ruimte, schuiven met budgetten/personeel of een financiële of personele taakstelling opleggen; en - doorbreken van negatieve beeldvorming in de media. 	<ul style="list-style-type: none"> - het aantreden of vertrek van een provinciesecretaris; - het slecht functioneren van het managementteam of de aanwezigheid van zwakke leden of vacatures in het managementteam; - de nabijheid of het plaatsgevonden hebben van provinciale verkiezingen; - wegnemen van weerstand tegen verandering door lijfsbehoud/posities in het vooruitzicht te stellen; - de aanwezigheid van een sterk sturende externe adviseur; - gedeeld besef tot noodzaak organisatieverandering; en - tijdsgeest.

Ook isomorfie, met name mimetische en normatieve isomorfie, is in zeker negen provincies van invloed geweest op het besluit om van organisatie-model te veranderen. Voorbeelden van aangetroffen vormen van isomorfie zijn:

- kennisuitwisseling en beïnvloeding via de talrijke interprovinciale en buitenprovinciale overleggen;
- sterke onderlinge beïnvloeding door elkaars ontwikkelingen te kopiëren;
- beïnvloeding door een beperkt aantal adviesbureaus;
- aantrekken van personeel uit elkaars geledingen; en
- gebruik maken van dezelfde vakliteratuur, opleidingen en adviseurs.

Dat strategisch gedrag en isomorfie zo'n belangrijke rol kunnen spelen in een besluit om te reorganiseren hangt samen met de wijze waarop een dergelijk besluit genomen wordt. Uit het onderzoek blijkt dat de provinciesecretaris in 83% van de provincies de initiator van de organisatieverandering is geweest. Doordat het besluit om te veranderen veelal van één persoon afhankelijk is, ontstaat er ruimte voor strategisch handelen. Tegenwicht en externe controle ontbreken. De provinciesecretaris heeft door zijn bovengeschiedte rol ook in toenemende mate een positie gekregen om deze besluiten als eindverantwoordelijke te nemen.

De bepalende rol van de provinciesecretaris en de grote rol van strategisch gedrag in een besluit om te reorganiseren roepen een aantal vragen op. Allereerst kan de vraag gesteld worden wat de toegevoegde waarde van een organisatieverandering is. Zit deze in het wijzigen van de structuur of toch in wat ik in dit onderzoek "strategisch gedrag" heb genoemd. Daarnaast is de vraag legitiem hoe opportunistisch en irrationeel een besluit tot een reorganisatie is. Ook is de vraag relevant of er geen belangenconflict ontstaat tussen enerzijds de persoonlijke motieven van het topmanagement en anderzijds het organisatiebelang. Tot slot kunnen er ook vraagtekens gezet worden bij de mate waarin het politieke primaat aangetast wordt door een dergelijke wijze van besluitvorming.

Resumerend kan geconcludeerd worden dat individuen doorslaggevende invloed hebben in elk organisatieveranderingsproces. Voor de organisatie is het van belang zodanige beheersmaatregelen in te bouwen dat individuele willekeur tot acceptabele proporties wordt teruggebracht.

6. Concluderend

“De provinciale organisatie is in continue staat van verandering.” Provincies zijn voortdurend in beweging, op zoek naar een ideale wijze van organiseren en structureren. Althans, dit zou toch idealiter het voornaamste motief voor provincies moeten zijn om te reorganiseren. Dit onderzoek is een zoektocht geweest naar antwoorden op de vraag waarom provincies van organisatiemodel veranderen.

Gebleken is dat interne motieven van doorslaggevend belang zijn, maar dat externe motieven steeds belangrijker worden. Voorts is gebleken dat rationeel deterministische motieven niet uitsluitend bepalend zijn in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Strategisch gedrag en isomorfie zijn net zo bepalend, zo niet allesbepalend, in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. De importantie hiervan wordt met name veroorzaakt door de rol van de provinciesecretaris in een reorganisatietraject. Vrijwel solistisch is hij degene die een besluit tot een reorganisatie neemt.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	VI
Ten geleide.....	VII
Managementsamenvatting	VIII
Hoofdstuk 1 Inleiding en verantwoording	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Organisatieveranderingen bij provincies.....	3
1.3 Onderzoekskader.....	6
1.4 Theoretisch kader	9
1.5 Methode van onderzoek	11
1.6 Opzet van het onderzoek.....	19
Hoofdstuk 2 De Provincie	20
2.1 Inleiding	20
2.2 De geschiedenis van de Nederlandse provincies.....	20
2.3 Rollen en positie van provincies	22
2.4 Taken van provincies	26
2.5 Organisatie van provincies.....	32
2.6 Dé provincie bestaat niet.....	39
Hoofdstuk 3 Een veranderend provinciaal organisatiemodel.....	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Vormgeving van organisatiemodellen	42
3.3 Griffiemodel.....	43
3.4 Sectorenmodel	46
3.5 Concernmodel.....	50
3.6 Na het sectoren- en/of concernmodel.....	52
3.7 Overzicht en conclusie	55
Hoofdstuk 4 Rivaliserende verklaringen voor organisatieverandering.....	58
4.1 Inleiding	58
4.2 Inbedding en afbakening theoretisch kader.....	58
4.3 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van externe factoren.....	63
4.4 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van interne factoren	84
4.5 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van institutionele isomorfie	99
4.6 Analyse rivaliserende verklaringen.....	111
4.7 Operationalisatie rivaliserende verklaringen.....	114
Hoofdstuk 5 Motieven voor organisatieverandering	118
5.1 Inleiding	118
5.2 Provincie Drenthe	120
5.3 Provincie Flevoland	125
5.4 Provincie Friesland	129

5.5 Provincie Gelderland	133
5.6 Provincie Groningen	138
5.7 Provincie Limburg	144
5.8 Provincie Noord-Brabant	149
5.9 Provincie Noord-Holland	154
5.10 Provincie Overijssel	158
5.11 Provincie Utrecht	163
5.12 Provincie Zeeland	168
5.13 Provincie Zuid-Holland	172
Hoofdstuk 6 Motieven voor organisatieverandering	177
6.1 Inleiding	177
6.2 Diversiteit in organisatiemodellen	177
6.3 Motieven voor verandering van organisatiemodellen	192
6.4 Strategisch gedrag als verklaring voor organisatieverandering	209
Hoofdstuk 7 Conclusies	223
7.1 Inleiding	223
7.2 Diversiteit in organisatiemodellen	223
7.3 Interne motieven doorslaggevend, externe motieven worden belangrijker	228
7.4 Kanttekeningen bij de noodzaak van vele reorganisaties	232
7.5 Isomorfie en strategisch gedrag minstens net zo doorslaggevend	237
7.6 Tot slot	239
Literatuurlijst	242
Bronnenlijst per provincie ten behoeve van empirisch onderzoek	251
Bijlage 1 Summary	258
Bijlage 2 Enquêteresultaten	263
Bijlage 3 Interviewkader	266
Bijlage 4 Organogrammen	267
Over de onderzoeker	279

1.1 Aanleiding

Bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuurskunde start Bekke (1990, p. 5) met de zinnen: “Het is heden ten dage usance om de overheidsbureaucratie te beschouwen als een tot op grote hoogte achterhaalde, gebrekkige en derhalve ten opzichte van bijvoorbeeld de bedrijfsorganisatie inferieure vorm van organiseren” en “ik behoeft u niet te schetsen van welke epitheta de overheidsbureaucratie wordt voorzien: zij is star, in zichzelf gekeerd, niet tot verandering geneigd, zij is legalistisch, gericht op procedures in plaats van resultaten, zij onttrekt zich aan controle, ook van de politiek, zij is groot, log en groeit omgekeerd evenredig aan haar maatschappelijk nut.” Deze prikkelende opening vraagt om een reactie. Zijn overheidsorganisaties dan echt niet in staat om te veranderen? Ik ben het niet met deze opening eens. De praktijk van alle dag toont immers een ander beeld. In dit onderzoek zal aangetoond worden dat overheidsorganisaties in staat zijn om te veranderen.

De organisatie van publieke instellingen verandert voortdurend. Sla een willekeurig vakblad voor overheidsmanagers open en je leest:

- “verzelfstandiging van een dienst afvalverzameling” (Overheidsmanagement, 1996);
- “de gemeente Delft als concern” (B&G, 1990);
- “het directiemodel; het sectorenmodel voorbij...?” (Overheidsmanagement, 2003); en
- “provincie Brabant ontwikkelt door” (Brabant Magazine, februari 2004).

In diezelfde artikelen worden ook rechtvaardigingsgronden voor deze organisatieaanpassingen gegeven. “We willen naar een betere organisatie die betere producten sneller levert.” Efficiënt, effectief en klantgericht zijn toverwoorden die voortdurend terugkomen als mogelijke verklaringen voor organisatieveranderingen.

Als organisatieadviseur in de non-profitsector heb ik zelf ook met enige regelmaat bijgedragen aan organisatieveranderingstrajecten. Adviesbureaus worden ingehuurd om een organisatie “door te lichten” waarna een “op maat gesneden blauwdruk” wordt gepresenteerd als medicijn tegen alle problemen in de organisatie. Zelf heb ik ook diverse malen voorstellen aangedragen voor het optimaliseren van een organisatiemodel. Het zal de lezer na het lezen van dit onderzoek niet verbazen dat een blauwdruk als ideaaltypisch organisatiemodel niet bestaat. Daarvoor variëren specifieke situaties teveel. Groeifasen en structuurbreken van een organisatie worden vooral bepaald door het aantal taken en de snelheid van verandering, terwijl iedere groeifase zijn eigen managementeisen (structuur, stijl, technologie) stelt. Dit betekent in feite dat organisatieproblemen ook verschillen bij kleine en grotere organisaties. Een organisatie als de provincie Drenthe kampt met andere problemen dan een veel grotere organisatie als de provincie Zuid-Holland.

Ook in vakbladen heb ik me met enige regelmaat gemengd in discussies rondom organisatieveranderingstrajecten. Ondanks de stelligheid waarmee ik oplossingen presenteerde voor gesignaleerde knelpunten, kon ook ik geen eenduidig antwoord geven op enkele veel besproken organisatievraagstukken. Ook de literatuur kon me vaak maar ten dele een bevredigend antwoord geven. Een vraagstuk als “waarom kiezen overheidsorganisaties ervoor om hun organisatiemodel te veranderen in plaats van de

huidige structuur te optimaliseren?” intrigeert me enorm. Het ogenschijnlijke gemak waarmee organisaties voor een ingrijpende organisatieverandering kiezen is verrassend.

Functioneren organisaties niet meer optimaal? Dwingt de omgeving een organisatie van organisatiemodel te veranderen? Zijn organisatieveranderingen wellicht trendgevoelig? Heeft een adviesbureau een iets te rooskleurig toekomstbeeld geschetst? Of wil een nieuwe manager net iets te graag zijn stempel op de organisatie drukken? Kortom, allemaal mogelijke verklaringen voor organisaties om van organisatiemodel te veranderen. Diverse auteurs hebben over dit thema gepubliceerd. Bekke (1983, p. 86) stelt bijvoorbeeld dat overheidsorganisaties organisatieveranderingstrajecten starten met als doel een aantal centraal ervaren knelpunten in de structuur op te lossen. Deze knelpunten hangen veelal samen met ontwikkelingen binnen en rond het lokale bestuur. De organisatie van overheidsinstanties staat immers voortdurend onder druk. Zowel interne als externe ontwikkelingen vragen in meer of mindere mate om aanpassingen in de organisatie.

Dit onderzoek is niet gericht op het inventariseren van alle mogelijke verklaringen voor organisatieveranderingen. Daarvoor zijn de redenen te divers en daarvoor verschillen organisaties te veel. Dit onderzoek heeft wel als doel om antwoorden te geven op vragen die een bijdrage kunnen leveren aan de discussie rondom motieven voor organisatieveranderingen. Het betreft dan vragen als wat is de rol van de omgeving bij organisatieveranderingen? Hoe gevoelig is een organisatie(model) voor ontwikkelingen bij aanverwante organisaties? Vormen juist interne belemmeringen of vooral externe ontwikkelingen een drijfveer voor organisaties om van organisatiemodel te veranderen? En zijn de motieven voor organisatieveranderingen zoals die in de formele stukken aangetroffen worden wel de werkelijke redenen voor de verandering? Deze vragen zijn actueel. Het zijn vraagstukken rondom organisatie en coördinatie. Het zijn vraagstukken die zeer bepalend zijn voor de discussie rondom organisatieveranderingen van publieke instellingen. Dit onderzoek is een zoektocht naar antwoorden op deze vragen.

1.2 Organizatieveranderingen bij provincies

1.2.1 Inleiding

Machiavelli zei: “Verandering heeft geen achterban.” Woodrow Wilson had een andere invalshoek: “Als je vijanden wilt maken, moet je iets proberen te veranderen.” Mao stemde in met: “Een revolutie is geen feestelijk diner.” Veel veranderaars hebben de wijsheid ontdekt dat het vaak gemakkelijker is om met een nieuwe ploeg te starten dan om de huidige ploeg te veranderen (Kets de Vries, 2003, p. 166). Hoewel veranderingen moeilijk zijn, ontkomen organisaties er niet aan. Nelissen e.a. (1996, p. 176) stellen dat succesvolle overheidsmanagers veranderingen in hun organisatie als een “doodnormaal” verschijnsel beschouwen. Het organisatiemodel van arbeidsorganisaties vraagt volgens Cozijnsen e.a. (1995, p. 94) regelmatig om een “evaluatie”.

Polling (2000, p. 16-18) is van mening dat pogingen om de organisatie aan te passen veelal toegespitst zijn op veranderingen in één of meer van de navolgende dimensies: management, structuur en cultuur. Aangezien in dit onderzoek veranderingen in organisatiemodellen centraal staan, zal met name aandacht worden besteed aan de structuurdimensie. Echter aangezien de drie dimensies niet los van elkaar gezien kunnen worden, zal zijdelings ook aandacht aan de cultuur en aan het management van organisaties worden besteed.

1.2.2 Waarom de provincie?

Ik heb er voor gekozen het onderzoek te richten op één specifieke bestuurslaag, namelijk op de provinciale overheid. Tot dusver is er weinig empirisch onderzoek gedaan naar de organisatie van provincies, de veranderingen daarin en de motieven die aan deze veranderingen ten grondslag liggen. Verreweg de meeste onderzoeken zijn gericht op de gemeentelijke organisatie of op de organisatie van rijksdepartementen. Derksen en Korsten (1989) beschrijven in het boek “Lokaal bestuur in Nederland” op een zeer gedetailleerde wijze de organisatie en het functioneren van een gemeentelijke organisatie. Daarbij komen vele aspecten van het gemeentelijk functioneren aan de orde. Het boek laat zien hoe pluriform de problemen zijn waarvoor gemeenten zich gesteld zien. Van Raay en Wolters (1988) hebben een onderzoek gedaan in vijftien grote gemeenten naar nieuwe organisatievormen. Hun boek “Ambtelijke reorganisatie” is een uitgebreide verkenning van de drijfveren, doelstellingen en aanpak van organisatieprocessen bij deze gemeenten. Lemstra e.a. (1996) behandelen in het “Handboek Overheidsmanagement” vraagstukken van management en bedrijfsvoering in de context van het rijk, provincies en gemeenten. Hiemstra (1999) schetst in zijn bijdrage “Het besturen van grote gemeenten” vier varianten in de wijze van besturen. In elk van deze varianten krijgen de rollen van en relaties tussen bestuurders en topambtenaren een specifieke invulling. Ook Bekke schrijft in diverse boeken en wetenschappelijke artikelen over de organisatie van overheidsinstellingen. Zo heeft hij in het “Handboek beleidsvoering overheid” een artikel geschreven over de veranderingen in de structuur van de gemeentelijke organisatie. In het onderzoek “Haagse bazen; een verkenning van de topstructuur van ministeries” maken Bekke e.a. (1996) een analyse van de topstructuur van ministeries en hun werking. Ze staan daarmee stil bij de positie van de bestuurder, de ambtelijke top en van directies.

Deze opsomming betreft slechts het topje van de ijsberg aan wetenschappelijke literatuur over het functioneren van de gemeentelijke- en de rijksorganisatie. Opvallend is dat het ontbreekt aan boeken met empirisch onderzoeksmateriaal over de organisatie van provincies. Dit betekent niet dat er niet gepubliceerd is over provincies, integendeel. Echter veelal gaan deze publicaties over de rol en positie van provincies in het openbare bestuur. Dergelijke literatuur behandelt strategische onderwerpen als de relatie tussen de bestuurslagen, de consequenties ervan voor democratische controle en ontwikkelingen die de hoofdstructuur versterken of bedreigen. Om de discussie over strategische onderwerpen goed te kunnen voeren is empirisch onderzoeksmateriaal over de organisatie van provincies nodig. Fleurke (2004, p. 8) deelt deze mening en stelt dat de discussie over de strategische positie van provincies te vaak gevoerd wordt zonder verwijzing naar empirisch onderzoek dat betrekking heeft op het feitelijke functioneren van de provincie. Dit onderzoek doet een poging een bijdrage te leveren aan het genereren van empirisch onderzoeksmateriaal.

Door empirisch onderzoek kan dit onderzoek bovendien een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën over motieven voor organisatieverandering. Voor die theorievorming is empirisch onderzoek van groot belang. Immers de meeste ideeën, modellen en theorieën over management en organisatie zijn vooral sterk normatief van aard, geven aan hoe het volgens de betreffende auteurs zou moeten. Empirisch wetenschappelijk onderzoek naar hoe en waarom iets “is” komt veel minder voor (Kickert e.a., 1993, p. 15).

1.2.3 Veranderingen in provinciale organisatiemodellen in historisch perspectief

De in 1848 door Thorbecke ontworpen structuur voor het Nederlandse openbare bestuur is op hoofdlijnen onaangetast gebleven. Wel is er in de loop der tijd een veelheid aan bouwsels en barakken naast het gebouw opgetrokken (Geelhoed, 2002, p. 9). De organisatie van de afzonderlijke onderdelen is sindsdien sterk veranderd.

Lange tijd zijn provincies georganiseerd naar het griffiemodel. In dit model wordt de beleidsinhoudelijke en juridische beleidsvoorbereiding en –advisering verricht door de beleidsmedewerkers van de provinciesecretaris (destijds nog griffier geheten) en de meer vakmatige beleidsvoorbereiding en –uitvoering door de diensten. De secretaris en de directeuren van diensten hebben in dit model ieder hun verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie (Lemstra, 1993, p. 153). Kenmerkend voor het griffiemodel is de scheiding tussen het maken van beleid en het uitvoeren van beleid (Van Raay & Wolters, 1988, p. 5). De griffie bereidt beleid voor en de diensten voeren beleid uit.

Doordat het aantal provinciale taken toenam en dientengevolge ook het aantal ambtenaren steeg, werden zowel de Griffie als de diensten steeds groter. Ook nam het aantal diensten en afdelingen toe. De organisatie werd groter waarbij zowel de Griffie als de diensten steeds autonomer werden (Bekke, 1989, p. 193; Derksen, 2001, p. 125-129). Het model zorgde voor inefficiënties in het beleidsproces en in de organisatie. Horizontale coördinatie door wederzijdse afstemming kwam onvoldoende tot stand.

Begin jaren tachtig werd gekenmerkt door budgettaire krimp en dus ook door grote aandacht voor doelmatigheidsbevordering binnen de publieke sector. Bevordering van integraal werken was hiervoor een veel gebruikt instrument. In de meeste provincies werd het griffiemodel opgeheven en was er sprake van een nieuwe organisatiestructuur met als algemeen kenmerk de integratie van beleidsvoorbereiding en –uitvoering (Lemstra, 1993, p. 153). Taakgebieden die met elkaar verband hielden, maar verspreid in de organisatie een plaats hadden, werden samengevoegd tot één organisatieonderdeel, een groep, een afdeling of een bureau. Veelal vanuit een denken dat werd geïnspireerd door vergelijkingen met de marktsector (Oppenhuis de Jong, in: Van Kemenade e.a., 2001, p. 87). Het griffiemodel werd vervangen door een sectorenmodel.

Het sectorenmodel heeft in vergelijking met het griffiemodel een aantal voordelen (Dijkgraaf, 1998, p. 165). Het voornaamste voordeel van het sectorenmodel is dat de positie van de provinciesecretaris aan duidelijkheid heeft gewonnen. Ook verloopt het proces van beleidsvorming binnen de ambtelijke organisatie effectiever omdat alle beschikbare kennis binnen de beleidsvelden gebundeld is. Ook de gerichtheid op de omgeving is gegroeid. De organisatie is inzichtelijker geworden en daardoor meer beheersbaar. Het sectorenmodel heeft ook nadelen (zie ondermeer Derksen, 2001, p. 125-129; Dijkgraaf, 1998 p. 93-98; Camps, 1996, p. 18 en Bruinsma & De Jonge, 1996, p. 29-30). De centrale organisatie wordt te sterk ontmanteld. De centrale middelenafdelingen hebben te weinig bevoegdheden om coördinatie af te dwingen; hun rol wordt meestal beperkt tot marginale toetsing en het achter de feiten aanlopen. Ook is er te weinig aandacht voor functies die de eenheid van de organisatie ondersteunen en ligt het accent te veel op de afzonderlijke sectoren. Er vindt verkokering plaats door een sterke concentratie op eigen taken met concurrentie tussen afdelingen tot gevolg.

In de jaren negentig nam de aandacht voor bedrijfsvoering en voor het aanpassen van de organisatiestructuur toe. Maar nu met meer accent op doeltreffendheid. In bijna alle provincies is het motief voor verandering in deze periode het bereiken van eenheid van sturing onder gelijktijdige honorering van de wens om de vrijheid van handelen per beleidssector of voor de individuele bestuurder zo groot mogelijk te doen zijn (Oppenhuis

de Jong, in: Van Kemenade, 2001, p. 88). Als gevolg van de toenemende budgettaire krapte, bezuinigingsoperaties, bezinning op de kerntaken en de discussie over de rol van de provincie als middenbestuur, organiseerden overheidsorganisaties zich in de jaren negentig naar het concernmodel.

Het concernmodel is een variant op het sectorenmodel (Dijkgraaf, 1998, p. 135-136). Het model streeft een verregaande decentralisatie na met duidelijke verantwoordingslijnen (Van Lier, 2000, p. 31-33). De staffuncties worden zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Op centraal- en op dienstniveau wordt de controller geïntroduceerd. Deze onafhankelijke controller is verantwoordelijk voor de informatievoorziening in de totale provinciale organisatie, zowel richting ambtelijk als richting bestuurlijk niveau. De functie van dienstcontroller is een afgeleide van de functie van concerncontroller. Boven de diensten is een concernstaf ingesteld waarin centrale staffuncties zijn opgenomen. Het begrip “concern” wil uitdrukken dat er binnen het provinciale systeem zoiets bestaat als een gemeenschappelijkheid die van een hogere orde is dan de (verkokerde) sectoren. Het effect van dit alles is dat het besturingsmodel van de provincie meer structuur krijgt. Hiermee wordt beoogd de stuurkracht van het provinciale systeem als zodanig te vergroten en minder afhankelijk te maken van uitsluitend het functioneren van elk der actoren afzonderlijk. Het coördinatieprobleem waar sprake van was in het sectorenmodel wordt aldus ondervangen (Van Lier, 2000, p. 31-33). Het model zorgt voor inzichtelijkheid, duidelijke afbakening van taken en het biedt goede structurele voorwaarden voor planning & control. De essentie van het concernmodel is gelegen in een heldere en eenvoudige organisatiestructuur, waarbij per functioneel gebied van overheidszorg de besturing en beheersing in een beperkt aantal organisatieonderdelen zijn samengebracht.

Hoofdstuk 3 geeft een uitvoerige beschrijving van de zojuist aangestipte organisatie modellen. Onder meer deze veranderingen in de basisstructuur van de provinciale organisatie staan centraal in dit onderzoek.

1.3 Onderzoekskader

1.3.1 Doel en toegevoegde waarde van het onderzoek

Dit onderzoek heeft niet als doel om oplossingen voor mogelijke knelpunten in organisatie modellen te schetsen. Ook heeft dit onderzoek niet als doel om een oordeel te geven over een mogelijk ideaal organisatie model. Dit onderzoek is vooral bedoeld om de motieven van provincies om van organisatie model te veranderen te inventariseren en te verklaren. Het onderzoek is noodzakelijk omdat er nog weinig empirisch onderzoeksmateriaal bestaat over de organisatie van provincies, veranderingen daarbinnen en motieven die aan deze veranderingen ten grondslag liggen.

De meerwaarde van dit onderzoek is dan ook om inzicht te verschaffen in mogelijke organisatie modellen van provincies en de veranderingen die daarin zijn opgetreden, alsmede inzicht te verschaffen in de motieven van provincies om van organisatie model te veranderen. Daarnaast is de meerwaarde van dit onderzoek gelegen in het in kaart brengen en analyseren van de verschillen in motieven van provincies om van organisatie model te veranderen en provincies lessen te laten trekken uit reorganisaties bij andere provincies.

1.3.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Waarom veranderen provincies van organisatiemodel en hoe zijn deze veranderingen te verklaren?

Voor het beantwoorden van deze centrale onderzoeksvraag zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is het organisatiemodel van afzonderlijke provincies in de afgelopen twintig à dertig jaar veranderd en welke overeenkomsten en verschillen zijn te onderscheiden?
2. Welke redenen liggen ten grondslag aan de keuzes van afzonderlijke provincies om van organisatiemodel te veranderen?
3. Hoe kunnen verschillen in motieven om van organisatiemodel te veranderen verklaard worden?

De onderzoeksvragen zijn bewust breed geformuleerd omdat een onderzoek naar organisatiemodellen per definitie een brede scope heeft. Er bestaat immers niet een enig juist of algemeen geldig concept voor een organisatiemodel. Vele factoren dragen er aan bij dat organisaties zijn zoals ze zijn. Organisaties groeien in hun bestaan en voortbestaan als het ware naar een bepaald model toe. Al naar gelang de doelstelling, aard en soort van de organisatie kunnen dan duidelijk overeenkomsten, maar ook grote verschillen optreden. Alle modellen hebben voordelen en nadelen; geen enkel organisatiemodel is volmaakt. Het opheffen van bepaalde nadelen kan leiden tot weer nieuwe problemen. Alle organisatiemodellen hebben als (structurele) essentie gemeen de noodzaak om de samenhang in en coördinatie van het geheel te behouden.

1.3.3 Centrale begrippen verklaard

Een aantal begrippen uit de centrale vraagstelling en uit de onderzoeksvragen worden onderstaand nader verklaard.

Organisatiemodel

Het organisatiemodel is richtinggevend voor een groot aantal relaties, verhoudingen en werkwijzen in een organisatie. Het organisatiemodel is mede bepalend voor de wijze waarop actoren of groepen actoren met elkaar omgaan. Het organisatiemodel zegt iets over de organisatie van het bestuur, van het management en van individuele directeurs van diensten of sectoren. Het model zegt iets over de relaties tussen deze actoren. Ook zegt het iets over de opvatting ten aanzien van middelenfuncties, over de besturingsfilosofie en over het beleidsproces. Bovenal zegt het organisatiemodel iets over opvattingen omtrent coördinatie binnen de organisatie.

Coördinatie kreeg binnen de overheid lange tijd niet veel aandacht. Coördinatie werd bereikt door middel van hiërarchie en werd verder niet als probleem ervaren. Met het toenemen van het aantal overheidstaken, de complexiteit van problemen en het aantal ambtenaren, groeide het probleem van coördinatie. Omdat de laatste jaren steeds meer werd gelet op effectiviteit en efficiëntie, is het ontbreken van coördinatie meer op gaan vallen (Van Raay & Wolters, 1988, p. 10). De discussie over de organisatie van overheidsorganen is dan ook in belangrijke mate een discussie over mogelijke verbetering van coördinatie.

Organisaties kunnen als systeem en als leefwereld beschouwd worden (Pröpper, 1983, p. 19). In een organisatie als systeem is een organisatie “een geheel van onderling

samenhangende en afhankelijke delen”. De organisatie als systeem is meer dan een optelsom van individuele personen en handelingen; de organisatie heeft behoeften, vertoont gedragingen en handelt uit zichzelf. Bij een organisatie als leefwereld is een organisatie “een institutionalisering van handelingen en handelende personen”. Andere definities van het begrip organisatie zijn bijvoorbeeld, een organisatie is:

- “een doelrealiserend samenwerkingsverband waarin belanghebbende partijen in een coalitie samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken, maar ook om een eigen doelstelling te realiseren” (Keuning & Eppink 2000, p. 5);
- “een systeem van doelbewust gecoördineerde activiteiten van twee of meer personen die uitdrukkelijk zijn gericht op de realisatie van bepaalde doeleinden” (Downs, 1967, p. 25-26);
- “de coördinatie van verschillende activiteiten van de individuele participanten om geplande transacties aan te gaan met de omgeving” (Lawrence & Lorsch, 1972, p. 3);
- “een samenwerkingsverband van mensen en middelen dat is ontstaan als gevolg van doelbewust handelen” (Dijkgraaf, 1998, p. 55); en
- “een samenwerkingsverband van mensen, dat, binnen randvoorwaarden van economische rentabiliteit en maatschappelijke aanvaardbaarheid, gericht is op het realiseren van de doelen van de organisatie” (Polling, 1999, p. 24).

In dit onderzoek wordt een organisatie gedefinieerd als “het geheel van actoren dat in bepaalde verhoudingen, met bepaalde middelen, samenwerkt, gericht op het bereiken van doelen.” Het kader waarbinnen deze actoren samenwerken is het organisatiemodel. In dit onderzoek wordt onder het organisatiemodel verstaan “het raamwerk waarbinnen actoren met elkaar samenwerken.” In de literatuur worden diverse organisatiemodellen onderscheiden, bijvoorbeeld het griffiemodel, sectorenmodel, concernmodel of het directiemodel. De benaming van het organisatiemodel kan afhankelijk zijn van het type organisatie. Bij gemeentelijke overheden zal de evenknie van het provinciale griffiemodel bijvoorbeeld het secretariemodel worden genoemd.

Afzonderlijke provincies

Het onderzoek is gericht op het bestuderen van één organisatieverandering bij elk van de twaalf provincies.

Veranderd

Voor dit onderzoek is het niet relevant en doenlijk om alle veranderingen in een organisatie in een bepaalde periode in kaart te brengen. Dit onderzoek brengt slechts die veranderingen in kaart die “significant” zijn. Onder significante veranderingen wordt verstaan “veranderingen die het organisatiemodel van een provincie dusdanig veranderen dat het consequenties heeft voor de totale opzet van de organisatie.”

De afgelopen twintig à dertig jaar

In dit onderzoek is voor een tijdspanne van twintig à dertig jaar gekozen. Een korte historische studie naar het organisatiemodel van provincies laat zien dat het griffiemodel uit de jaren zeventig grotendeels representatief is voor het model dat provincies tot aan die periode kenden. Ook is de keuze voor deze horizon ondermeer praktisch van aard. Het ontbreekt immers aan voldoende gegevensbronnen over het organisatiemodel van provincies voor 1970. Om focus en afbakening aan te brengen heb ik daarom gekozen voor een periode van maximaal dertig jaar.

De reden dat ik niet voor een exact jaartal gekozen heb, bijvoorbeeld 1970, maar voor een tijdspanne van twintig à dertig jaar, is omdat een dergelijke keuze bij voorbaat arbitrair zou zijn. Het focussen op een specifiek jaartal zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat eerder gestarte ontwikkelingen niet in het onderzoek meegenomen zouden kunnen worden, terwijl deze wel relevant kunnen zijn. Derhalve is het aan de onderzoeker om per situatie te bepalen welk jaar een verantwoord beginpunt is. Uitgangspunt is het griffiemodel van de jaren zeventig.

1.4 Theoretisch kader

1.4.1 Inleiding

Kenmerkend voor een verantwoord onderzoek is dat de onderzoeksresultaten gebaseerd zijn op een wetenschappelijk referentiekader en dat de onderzoeksresultaten met voldoende empirisch onderzoeksmateriaal onderbouwd worden. Om aan deze eisen gehoor te geven zullen de onderzoeksvragen vanuit een wetenschappelijk referentiekader beantwoordt worden. Dit referentiekader bestaat uit een verzameling van theorieën. Onder een theorie wordt verstaan “een samenhangend geheel van uitspraken over het object” (De Man e.a., 1995, p. 43).

Organisaties hebben vaak verschillende redenen waarom zij van organisatiemodel veranderen. In hoofdstuk 4 worden drie mogelijke rivaliserende verklaringen voor organisatieveranderingen uitgewerkt. Naast deze drie motieven zijn er wellicht nog andere motieven voor organisaties om van organisatiemodel te veranderen. Ik heb er echter voor gekozen om geen uitputtende opsomming van motieven uit te werken, maar om drie mogelijke motieven te gebruiken.

Uit de inleiding blijkt reeds dat overheidsorganisaties reorganisaties starten met als doel een aantal centraal ervaren knelpunten in de structuur op te lossen. Deze knelpunten hangen samen met ontwikkelingen binnen en rond het lokale bestuur. Zowel interne als externe ontwikkelingen vragen in meer of mindere mate om aanpassingen in de organisatie. Kernproblemen van organisaties en vraagstukken van management zijn het externe afstemmingsprobleem en het interne afstemmingsprobleem. Het externe afstemmingsprobleem betreft de vraag van de relatie van de organisatie met haar omgeving. Een organisatie moet haar doelstellingen realiseren in competitie met de doelstellingen van haar omgeving. Externe afstemming vraagt om strategisch management, om beleidsbepaling, om planning, om programmering en om evaluatie. Het interne afstemmingsprobleem heeft te maken met de vraag hoe mensen, middelen en machines op elkaar afgestemd worden. Naast het voorkomen van interne knelpunten en externe knelpunten kan een motief om te reorganiseren ook gelegen zijn in het feit dat overheidsorganisaties elkaars gedrag willen imiteren en niet als conservatieve provincie achter willen blijven. Deze ervaring heb ik opgedaan in mijn hoedanigheid als organisatieadviseur.

In dit onderzoek zal onderzocht worden in hoeverre dergelijke motieven een rol hebben gespeeld in het besluit om te reorganiseren. De majeure organisatieveranderingen die in dit onderzoek centraal staan zijn veelal het gevolg van een bewuste keuze. Aan die bewuste keuze kunnen diverse redenen ten grondslag liggen. Zo kan de organisatie met interne ontwikkelingen of organisatorische knelpunten geconfronteerd worden die dusdanig zwaarwegend zijn dat een organisatieverandering gelegitimeerd is. Ook kunnen externe

ontwikkelingen vereisen dat een organisatie verandert. Tot slot kan de organisatie een organisatie-model van een aanverwante organisatie in dezelfde sector kopiëren.

Het resultaat van het theoretische kader zijn drie rivaliserende verklaringen die richting geven aan het onderzoek. Elk van de drie rivaliserende verklaringen wordt uitgesplitst in een aantal onderliggende motieven die voor provincies aanleiding kunnen zijn om van organisatie-model te veranderen. Bij elk motief worden een groot aantal voorbeelden genoemd. Onderstaand zal kort in worden gegaan op de essentie van elk van de drie rivaliserende verklaringen.

1.4.2 Interne ontwikkelingen vereisen dat een organisatie verandert

Interne aanleidingen voor organisatieveranderingen zijn een antwoord op een bestaande of op een verwachte pijn (inhoud), of zijn een antwoord op een oprechte wens om de organisatie regelmatig te verbeteren (proces). In de meeste ambtelijke organisaties vormen coördinatieproblemen de aanleiding voor een herbezinning op de ambtelijke organisatie (Van Raay & Wolters, 1988). Coördinatie is naast werkverdeling één van de twee centrale problemen in een organisatie. Coördinatie werd in het verleden bereikt door middel van hiërarchie en werd verder vaak niet als probleem ervaren. Met het toenemen van het aantal overheidstaken, het toenemen van de complexiteit van de problemen waarmee de lokale overheid zich geconfronteerd zag en als gevolg daarvan het toenemen van het aantal ambtenaren, nam het coördinatieprobleem toe. Daarbij kwam dat er vanaf medio jaren tachtig meer gekeken werd naar de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsapparaat, waardoor het ontbreken van coördinatie in beleidsvoorbereiding en –uitvoering meer op is gaan vallen. Veel organisatieveranderingen bij provincies vinden hun oorzaak dan ook in de spanningsvolle verhouding tussen verschijnselen van toenemende differentiatie en pogingen tot herdefinitie van de integrale beleidsadviesrol van secretaris en Griffie. Het sterk gestegen aantal ambtenaren, het sterk gestegen aantal provinciale taken en het sterk gestegen aantal nieuwe provinciale afdelingen, zorgde voor coördinatieproblemen die in de praktijk leidden tot ongewenste neveneffecten zoals advies-op-advies, competentieconflicten en onduidelijke taken en verantwoordelijkheden. Ook onduidelijke bevoegdheden, een diffuse relatie tussen bestuur, management en diensten en een te sterke ontmanteling van de centrale organisatie waren inhoudelijke redenen waarom organisaties van organisatie-model veranderden. Naast een gebrekkige coördinatie zijn er nog andere knelpunten in de organisatie die om een verandering van organisatie-model vroegen. Te denken valt aan knelpunten in de organisatiecultuur of bijvoorbeeld de noodzaak om te bezuinigen.

1.4.3 Externe ontwikkelingen vereisen dat een organisatie verandert

De discussie over nieuwe verhoudingen in het openbaar bestuur is van alle tijden. De toegevoegde waarde van de provincie wordt daarbij vaak in twijfel getrokken. De provincie is de afgelopen jaren steeds meer gepositioneerd als sturingsactor op lokaal niveau. Daarbij is gestreefd naar de transformatie van een afstandelijke “hogere” overheid naar een “actief co-bestuur” dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partijen naar oplossingen zoekt voor regionale problemen (Fleurke, 1995).

De veranderende rol en positie van provincies heeft consequenties voor het organisatie-model. Naarmate de rol en positie verandert, verandert het takenpakket en wijzigt doorgaans het organisatie-model. Het model verandert van een model dat op uitvoering gericht is naar een model waarin de provincie haar coördinerende rol kan vervullen. Daarnaast zagen provincies zich ook geconfronteerd met een stijging van het

aantal taken. Oorzaken hiervoor zijn ondermeer perioden van economisch hoogtij en een sterke decentralisatie van rijkstaken.

De veranderende rol en positie van provincies en het veranderend takenpakket van provincies zijn met name ontstaan als gevolg van veranderende wetgeving, regelgeving of beleid. Ook maatschappelijke, technologische, economische en politieke ontwikkelingen hebben net als managerial trends invloed gehad op de provinciale organisatie.

1.4.4 Isomorfie zorgt ervoor dat een organisatie verandert

Het is opmerkelijk dat organisaties en organisatiemodellen in een specifieke sector vaak op elkaar lijken. Voor een deel is dit te verklaren door isomorfie (DiMaggio & Powell, 1983, p. 151-154). Isomorfie is een proces van verandering dat ervoor zorgt dat organisaties binnen een bepaalde sector op elkaar gaan lijken doordat ze allen om moeten zien te gaan met dezelfde omgevingsfactoren (Shepard, Betz & O'Connell, 1997, p. 1002). De institutionele isomorfie benadrukt dat organisaties opereren in een netwerk van afhankelijkheden en dat het meest voorname dat organisaties in het oog moeten houden de andere organisaties in de branche zijn. Institutionele isomorfie stimuleert de overlevingskansen van een organisatie. De organisatie wordt geaccepteerd door de omgeving en krijgt daardoor legitimiteit (Meyer & Rowan, 1977, p. 348-349).

DiMaggio en Powell (1983, p. 151-154) beschrijven drie vormen van isomorfie. Een eerste vorm is mimetische isomorfie (het kopiëren van elkaars organisatiemodel om onzekerheden te reduceren). Een tweede vorm is gedwongen isomorfie (isomorfie als gevolg van formele of informele druk op organisaties door organisaties van wie zij afhankelijk zijn). De derde vorm is normatieve isomorfie (imitatie door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van opleidingsinstanties en beroepsorganisaties).

In deze studie zal onderzocht worden in hoeverre deze drie soorten in de praktijk voorkomen.

1.5 Methode van onderzoek

1.5.1 Inleiding

De basis voor dit onderzoek vormt het onderzoeksplan. In dit plan heb ik beschreven hoe, bij wie, op welke manier en met welke methoden gegevens verzameld zijn om de centrale onderzoeksvraag en de drie onderliggende onderzoeksvragen te beantwoorden. Naast een beschrijving van de aanleiding van het onderzoek bestaat het onderzoeksplan uit een verduidelijking van de gebruikte begrippen (operationalisatie)¹, de doelstelling en de toegevoegde waarde van het onderzoek, de opzet van het theoretische kader, de onderzoeksopzet en het tijdspad en de concept opbouw van het proefschrift.

Het onderzoeksplan is niet alleen met de promotoren afgestemd, maar is ook bij de provincie Zuid-Holland op onderzoekbaarheid en meerwaarde getoetst. Het onderzoeksplan is geen statisch maar een dynamisch document gebleken en is voortdurend op basis van nieuwe inzichten geactualiseerd.

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de methode van onderzoek. Paragraaf 1.5.2 schetst dat het onderzoek kwalitatief verklarend van aard is waarna in paragraaf 1.5.3 de onderzoeksaanpak toegelicht wordt. Paragraaf 1.5.4 bevat het analytisch kader. In dit

¹ Baarde en De Goede (1994, p. 19) omschrijven operationalisatie als "het proces van het vertalen van een begrip in meetbare termen."

analytisch kader wordt voor iedere rivaliserende verklaring een uiteenzetting van de daarbij horende motieven om van organisatiemodel te veranderen gegeven. In paragraaf 1.5.5 wordt tot slot ingegaan op het proces van dataverzameling en rapporteren.

1.5.2 Verklarend kwalitatief onderzoek

Het doel van dit onderzoek is “het zoeken naar motieven en het verklaren van deze motieven.” Het onderzoek is daarmee verklarend van aard. Voor dergelijke onderzoeken zijn diverse grondvormen van onderzoek mogelijk. Nooij (1990, p. 9) verstaat onder een grondvorm “een in de praktijk van het onderzoek veel voorkomende combinatie van onderzoeksmethoden.” De keuze voor een specifieke grondvorm is essentieel voor elk onderzoek. De keuze bepaalt het verdere verloop van het onderzoek. Richtinggevend bij de keuze voor een grondvorm is de centrale onderzoeksvraag. Grondvormen van onderzoeken zijn bijvoorbeeld een experiment, survey-onderzoek of een case-study (Baarda & De Goede, 1994, p. 74; Nooij, 1990, p. 9).

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek waarbij ik, omwille van triangulatie, gebruik maak van meerdere methoden, namelijk van inhoudsanalyse (interpretatie) van documenten, interviews met diverse betrokkenen (inclusief member check), (beperkt) survey onder provinciesecretarissen en hoofden personeel en organisatie en van eigen observatie, kennis en ervaring.

Het onderzoek is niet kwantitatief van aard. Er zijn te weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar en de onderzoekspopulatie is te gering. Het betreft wel een onderzoek naar de gehele populatie.

1.5.3 Onderzoeksaanpak

Populatie

Ik heb er voor gekozen om voor elke provincie één organisatieverandering te bestuderen. De keuze voor de provinciale organisatie als studieobject is reeds eerder in dit hoofdstuk toegelicht.

Het voordeel van het doen van onderzoek binnen één sector is dat de onderzoeksuitkomsten representatief zijn voor die sector. Het doen van onderzoek binnen één sector geeft immers een optimale mogelijkheid om op het oog uniforme organisaties met elkaar te vergelijken. Elke organisatie heeft te maken met vergelijkbare omgevingsomstandigheden. Toch heeft elke organisatie eigen motieven om van organisatiemodel te veranderen. Het doen van onderzoek in één sector maakt de onderzoeksuitkomsten zuiverder. Aan de andere kant legt een dergelijke onderzoeksmethodiek ook beperkingen op en heeft het consequenties voor de opzet van het onderzoek. Verschillen in omgevingsvariabelen, verschillen in producten, verschillen in klantgroepen, et cetera, kunnen daardoor niet onderzocht worden teneinde te achterhalen of deze een motief hebben gevormd in een besluit om van organisatiemodel te veranderen.

Ook de keuze om niet voor één of voor enkele provincies een aantal opeenvolgende reorganisaties te bestuderen is bedoeld om de representativiteit te verhogen. Verschillen tussen provincies, die mogelijk een motief zijn om van organisatiemodel te veranderen, komen dan onvoldoende aan de orde. Een bijkomend praktisch probleem is dat het aantal opeenvolgende grootschalige reorganisaties bij provincies beperkt is. Tot slot zijn er voor reorganisaties uit het verre verleden weinig gegevensbronnen beschikbaar. De kans op een valide onderzoek neemt daarmee af. Derhalve heb ik besloten om voor elke provincie één reorganisatie te bestuderen.

Selectie van respondenten

Het slagen van het onderzoek was voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van respondenten. Medewerking betekent het verstrekken van documenten en deelname aan interviews. Veel van deze informatie is precair van aard omdat het inzicht geeft in falende bedrijfsprocessen. Organisaties zijn over het algemeen slechts beperkt bereid om deze informatie aan een buitenstaander prijs te geven. Om te voorkomen dat het onderzoek vast zou lopen op te weinig onderzoeksgegevens heb ik via diverse wegen geprobeerd om provincies te overtuigen van de noodzaak om aan het onderzoek deel te nemen, bijvoorbeeld door het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de koepelorganisatie van provincies, te vragen om provincies actief te benaderen met de vraag of ze aan het onderzoek deel willen nemen. Ook heb ik alle provinciesecretarissen een brief gestuurd, vergezeld met het onderzoeksplan, met daarin het verzoek of ze aan het onderzoek mee willen werken. Tot slot heb ik provincies, die niet gereageerd hebben op mijn verzoek om deel te nemen, actief telefonisch benaderd om ze alsnog over te halen. Uiteindelijk hebben alle provincies positief gereageerd op mijn verzoek om aan het onderzoek deel te nemen. Daarmee nemen twaalf provincies aan het onderzoek deel met elk één organisatieverandering.

Aan de provinciesecretarissen is gevraagd om voor de looptijd van het onderzoek een contactpersoon aan te wijzen. De rol van een contactpersoon is het fungeren als eerste aanspreekpunt gedurende het onderzoek, het plannen van afspraken, het verzamelen van documenten en het mede bepalen van een geschikte organisatieverandering.

Met de contactpersoon ben ik nagegaan welke veranderingen in organisatiemodellen de betreffende provincie de afgelopen twintig à dertig jaar heeft doorgemaakt. Om tot een uiteindelijke keuze te komen heb ik vier criteria opgesteld. Allereerst zou het een “significante” verandering van organisatiemodel moeten zijn. Daarmee bedoel ik een organisatieverandering met invloed op het gehele organisatiemodel gewijzigd is. Ten tweede zouden documenten beschikbaar moeten zijn met daarin de motieven voor de organisatieverandering. Ten derde moesten relevante gesprekspartners achterhaald kunnen worden. Onder relevante gesprekspartners worden functionarissen verstaan die actief bij de organisatieverandering betrokken zijn geweest. Tot slot mochten de provincies ook hun eigen voorkeur uitspreken.

De twaalf geselecteerde organisatieveranderingen voldoen allemaal aan bovenstaande criteria. De uitkomsten van het onderzoek geven daarmee een representatief beeld van motieven van provincies om van organisatiemodel te veranderen.

1.5.4 Analytisch kader

Zoals reeds uitgelegd is het resultaat van het theoretische kader een analytisch kader bestaande uit drie rivaliserende verklaringen. Elk van de verklaringen is uitgewerkt in een aantal onderliggende motieven voor organisatieverandering. In onderstaand schema zijn de drie rivaliserende verklaringen en bijbehorende motieven opgesomd.

Tabel 1.1: Analytisch kader

Externe motieven	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke ontwikkelingen; - Maatschappelijke ontwikkelingen; - Technologische ontwikkelingen; - Economische ontwikkelingen; en - Managerial trends.
Interne motieven	<ul style="list-style-type: none"> - Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen; - Knelpunten in de organisatiestructuur; - Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming; - Financiële knelpunten; - Knelpunten in de organisatiecultuur; - Knelpunten in de bedrijfsvoering; en - Knelpunten in personeel en management.
Institutionele isomorfie	<ul style="list-style-type: none"> - Gedwongen isomorfie; - Mimetische isomorfie; en - Normatieve isomorfie.

In het empirisch onderzoek zijn de rivaliserende verklaringen op mate van voorkomen onderzocht. Hiervoor is een uniforme aanpak van belang. Volgens Babbie (1998, p. 129) is een onderzoek betrouwbaar als een methodiek herhaaldelijk gebruikt wordt en voortdurend dezelfde uitkomsten laat zien. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn, zijn conclusies gebaseerd op meerdere waarnemingen (triangulatie). Ik ben gestart met een documentenonderzoek, gevolgd door aanvullende diepte-interviews. Op basis van het documentenonderzoek heb ik allereerst zelf een inschatting gemaakt of elk van de motieven van invloed is geweest op de verandering van organisatie-model. De documenten waren immers dermate uitputtend dat het maken van een betrouwbare inschatting mogelijk was.

De definitieve conclusies voor elke provincie zijn tot stand gekomen door alle resultaten, zowel van mijn waarneming als van de waarnemingen van de interviewpartners, op te tellen en te delen door het aantal waarnemingen. Het eindresultaat is daarmee gebaseerd op een gemiddelde waarneming.

Door gebruik te maken van waarnemingen van mensen is het eindresultaat nooit volledig objectief. De inschattingen van gesprekspartners berusten immers op indrukken. Deze indrukken kunnen over tijd, situatie en plaats verschillen. Een gesprekspartner kan een mening een maand later weer net iets anders ventileren, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde inzichten, omgevingsfactoren of na gesprekken gevoerd te hebben met anderen. Ook leidt de samenstelling van het aantal gesprekspartners en van de afzonderlijke individuen, per definitie tot subjectiviteit. De keuze voor gesprekspartners wordt later in dit hoofdstuk verklaard. Door echter te kiezen voor meerdere direct, en vanuit verschillende invalshoeken, bij de organisatieverandering betrokken functionarissen, heb ik geprobeerd om de mate van toeval en onzekerheid zo klein mogelijk te laten zijn.

Onderstaand wordt ingaan op de methode van documentenonderzoek en de methode van interviews.

1.5.5 Proces van dataverzameling

In dit onderzoek is zowel gebruik gemaakt van bestaande informatie (literatuur- en documentenonderzoek) als van het verzamelen van gegevens via schriftelijke en

mondelinge interviews (aanvullende diepte-interviews en enquête). Onderstaand zal ik hierop ingaan.

Literatuuronderzoek / inhoudsanalyse documenten

Het doel van de literatuurstudie is de ontwikkeling van een theoretisch kader. Om literatuur te verkrijgen is gebruik gemaakt van een groot aantal zoekmethoden en gegevensbronnen. Voor het verzamelen van gegevens over organisatiemodellen, veranderingen daarin en motieven om te veranderen, heb ik in eerste instantie gebruik gemaakt van een aantal databanken, waaronder de databank van de provincie Zuid-Holland. Deze databank bevat een overzicht van literatuur aanwezig in de universiteitsbibliotheken van Nederland. In deze databank heb ik gezocht op basis van zoektermen. Relevante literatuur heb ik opgevraagd en bestudeerd. Door middel van de sneeuwbalmethode (Baarda & De Goede, 1994, p. 41) heb ik verdere suggesties voor literatuur verkregen.²

Ook heb ik gebruik gemaakt van overzichtsartikelen. In deze artikelen wordt vaak een specifiek thema, theorie of onderwerp vanuit diverse invalshoeken door een auteur belicht. Het voordeel van dergelijke overzichtsartikelen is dat in één artikel verschillende relevante opinies tegenover elkaar gezet worden.

Daarnaast zijn enkele deskundigen (promotoren, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inter Provinciaal Overleg, commissaris van de Koningin en provinciesecretaris van de provincie Zuid-Holland, adviesbureaus) op het terrein van provincies benaderd met de vraag naar relevante literatuur.

Relevante passages uit de literatuur zijn in een word-document gezet. Dit document heeft als basis gediend voor gedachtevorming en voor het ontwikkelen van een theoretisch kader.

Documentenonderzoek / inhoudsanalyse

Het documentenonderzoek heeft als doel om gegevens te verzamelen voor het empirisch onderzoek. Onderstaand zal ik ingaan op de selectie van documenten en de methode van analyseren.

Selectie van documenten

Voor een succesvol documentenonderzoek is medewerking van provincies noodzakelijk. Immers, alleen zij beschikken over documenten waarin reorganisaties beschreven staan. De contactpersoon van de betreffende provincie is nagegaan welke documenten mogelijk relevant zouden kunnen zijn. Daarmee is er sprake van een directe wijze van dataverzameling (Baarda & De Goede, 1994, p. 130). De contactpersonen zijn door de onderzoeker immers rechtstreeks benaderd. Er is niet geprobeerd informatie te verzamelen buiten de betreffende provincie om. In mijn correspondentie met de provincies heb ik aangegeven in ieder geval prijs te stellen op documenten als nota's en rapporten aan het management met daarin overwegingen, motieven en onderbouwingen voor de betreffende organisatieverandering, alsmede op nota's en rapporten van werkgroepen en stuurgroepen die betrokken zijn geweest bij de organisatieverandering. Ook het organogram voor en na de organisatieverandering, de organisatieregeling voor en na de organisatieverandering en de officiële stukken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten inzake de

² De sneeuwbalmethode bekent dat via verwijzingen (literatuurlijst, voetnoten, citaten, et cetera) in de aangevraagde literatuur geattendeerd wordt op mogelijke andere relevante literatuur. Op die wijze wordt doorverwezen naar relevante boeken, publicaties in wetenschappelijke bladen en proefschriften.

organisatieverandering heb ik opgevraagd. Deze documenten betreffen zowel formeel door Provinciale- en / of Gedeputeerde Staten vastgestelde documenten als informele notities. Het beperken tot het uitsluitend onderzoeken van formele documenten zou niet valide zijn omdat niet alle motieven voor organisatieverandering daarin opgenomen zijn.

Niet alle gevraagde documenten zijn ook daadwerkelijk door provincies ter beschikking gesteld. Enkele provincies wilden om redenen van vertrouwelijkheid sommige documenten niet verstrekken. In een enkel geval waren documenten ook niet meer te achterhalen.

Van de eerder in dit hoofdstuk genoemde sneeuwbalmethode is ook tijdens het documentenonderzoek gebruik gemaakt. In de toegestuurde stukken stonden vaak verwijzingen naar andere mogelijk relevante documenten. Deze heb ik vervolgens opgevraagd en bestudeerd. Bij elke provincie is dan ook minimaal één keer om aanvullende documenten gevraagd.

Analyse van documenten

Voor de analyse van documenten heb ik gekozen voor een gestructureerde wijze van documentenbestudering. Gestructureerd wil zeggen dat van tevoren duidelijk is welke informatie nodig is en op welke wijze de informatie bestudeerd wordt (Baarda & De Goede, 1994, p. 128). Gestructureerde bestudering geniet over het algemeen de voorkeur boven ongestructureerde bestudering. Eerstgenoemde methode is vaak minder van toeval afhankelijk en is nauwkeuriger. Voor het gestructureerd lezen van documenten heb ik een onderzoekskader ontwikkeld. Het onderzoekskader is een operationalisatie van het analytisch kader. Onderstaande tabel schetst het onderzoekskader.

Tabel 1.2 Onderzoekskader

<p><i>Inleiding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - omschrijving van de te bestuderen organisatieverandering; en - motivatie voor de keuze van deze organisatieverandering. <p><i>Oorspronkelijk organisatiemodel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - beschrijving van het organisatiemodel voorafgaand aan de organisatieverandering. <p><i>Motieven om te veranderen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - overzicht van eerdere pogingen om het organisatiemodel aan te passen; - overzicht van knelpunten en ontwikkelingen die aan de verandering ten grondslag liggen; - empirische onderbouwing van knelpunten en ontwikkelingen / analyse; en - besluit om te veranderen. <p><i>Nieuw organisatiemodel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - uitgangspunten / doelen / te verwachten effecten; en - vormgeving van het nieuwe organisatiemodel.
--

Het onderzoekskader is op volledigheid en werking getoetst door het uitvoeren van een pilot bij de provincie Zuid-Holland. Aan de hand van de pilot is het onderzoekskader verder aangescherpt met bovenstaand kader als resultaat.

Aanvullende diepte-interviews

Doel van de interviews

Naast het documentenonderzoek zijn aanvullende mondelinge diepte-interviews gevoerd. In termen van Nooij (1990, p. 95) betreft dit een kwalitatief survey. Naar verwachting zouden

immers niet alle motieven om van organisatie-model te veranderen op papier staan. Dit is in de praktijk ook gebleken. Het voeren van alleen interviews, zonder een documentenonderzoek, zou niet wenselijk zijn. Dit omdat interviews als nadeel hebben dat ze minder betrouwbare informatie opleveren. Daar zijn een tweetal redenen voor. Allereerst zijn respondenten zich niet bewust van het eigen gedrag en vaak ook niet van de motieven voor dit gedrag (selectief geheugen). Respondenten hebben namelijk een gekleurde kennis over hun eigen gedrag. Verder zijn respondenten eerder geneigd om aardige dan om onaardige dingen te vertellen. Dit soort problemen geldt in het bijzonder als mensen ondervraagd worden over het verleden waar ze zelf onderdeel van uit gemaakt hebben. Daarnaast is een bijkomend probleem dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. Respondenten hebben over het algemeen de neiging zich van de goede kant te laten zien (Baarda & De Goede, 1994, p. 135).

Na het documentenonderzoek was het onderzoekskader grotendeels gevuld. De nog openstaande vragen zijn in mondelinge interviews aan de orde gesteld. Ik heb gekozen voor mondelinge interviews in plaats van schriftelijke interviews omdat ik verwachtte dat antwoorden vaak lang en gecompliceerd zouden zijn. Ook had ik behoefte contextinformatie. Mondelinge interviews zijn dan beter van toepassing dan schriftelijke interviews. Naast het verzamelen van informatie hadden de interviews ook als doel om de op papier verkregen informatie te verifiëren. Daarnaast zijn de interviews, die eigenlijk in de fase van het onderzoek waarin ze plaatsvonden als doel hadden om informatie te verzamelen, ook gebruikt om voorlopige onderzoeksconclusies te toetsen. De voorlopige analyse was immers al opgesteld na het afronden van het documentenonderzoek.

Idealiter had enerzijds kennisvergaring en anderzijds het toetsen van de analyse, in twee volgtijdelijke gesprekken plaats moeten vinden. Om twee redenen heb ik er echter voor gekozen deze gesprekken te combineren, namelijk enerzijds om efficiëntieredenen (het beperken tot één bezoek per provincie en de noodzaak van functionarissen om maar één keer tijd vrij te hoeven maken) en anderzijds om praktische redenen (veel van de specifieke informatie over de onderzochte organisatieverandering was al via documentenonderzoek verzameld waardoor interviews te kort zouden zijn voor een volwaardig gesprek). Na afloop van de interviews zijn niet alleen de onderzoeksbevindingen per provincie aangescherpt, maar ook de voorlopige analyse.

Selectie van respondenten

Bij de afzonderlijke provinciebeschrijvingen is aangegeven welke functionarissen geïnterviewd zijn. In totaal zijn veertig personen geïnterviewd. Aangezien het topmanagement initiator is van veel veranderingsprocessen, zijn met name functionarissen uit de hogere managementniveaus geselecteerd. Een aanvullend criterium was dat de managers bij voorkeur betrokken zouden moeten zijn geweest bij de organisatieverandering. Ook overige relevante, soms reeds langdurig bij de provincies werkzame medewerkers, zijn geïnterviewd. Gebleken is dat het merendeel van de benaderde respondenten bereid was aan het onderzoek mee te werken.

Aanpak interviews

Voorafgaand aan het plannen van de interviews heeft de contactpersoon van elke provincie een brief gekregen met daarin de aankondiging van het voornemen om interviews te voeren. Het doel van de brief was om de contactpersoon alvast na te laten denken over mogelijk geschikte gesprekspartners. In de brief heb ik reeds een aantal mogelijk relevante functionarissen aangegeven, namelijk de manager(s) verantwoordelijk voor de betreffende

organisatieverandering, de huidige provinciesecretaris, de Gedeputeerde P&O die bij de organisatieverandering betrokken is geweest, leden van een stuurgroep of werkgroep die bij de organisatieverandering betrokken zijn geweest, het hoofd of een senior medewerker van de afdeling Personeel & Organisatie, de contactpersoon of een voorzitter van de ondernemingsraad die ten tijde van de organisatieverandering in de ondernemingsraad vertegenwoordigd was. Ik heb er voor gekozen zo min mogelijk oud medewerkers in het onderzoek te betrekken. Gedurende het onderzoek bleek immers dat deze vaak vlak na de organisatieverandering vertrokken medewerkers, met een wrang gevoel de betreffende provincie verlaten hebben. Het interviewen van deze functionarissen zou mogelijk een verkeerd beeld opleveren.

Eén week na het versturen van de brief heb ik de contactpersonen telefonisch benaderd om definitieve afspraken te maken.

De interviews zijn deels voorgestructureerd, zogenaamde semi-gestructureerde interviews. Voorafgaand aan het documentenonderzoek is een (niet-uitputtende) vragenlijst opgesteld (zie bijlage drie). In de interviews zijn de onderzoeksbevindingen getoetst en de nog openstaande vragen uit het onderzoekskader gesteld. Daarnaast zijn onderdelen uit de onderzoeksanalyse, niet specifiek voor de betreffende provincie, getoetst.

Om gesprekspartners zo vrij als mogelijk te laten praten heb ik er voor gekozen om geen bandopnames te maken. Wel heb ik tijdens de gesprekken aantekeningen gemaakt.

De interviews hebben zoveel mogelijk op de kamer van de gesprekspartner plaatsgevonden. Het voordeel hiervan is dat gesprekspartners zich thuis voelen en het interview daarmee minder bedreigend over zou komen. Daarnaast kostte het gesprekspartners op deze wijze geen extra tijd om naar een andere locatie te komen. Voorwaarde was wel dat de gesprekspartners de beschikking hadden over een eigen kamer of gespreksruimte.

Enquête

Voor het verkrijgen van aanvullende informatie en voor het toetsen van reeds verkregen of nog te ontvangen informatie heb ik een enquête opgesteld. De enquête was niet bedoeld om informatie te vergaren over de onderzochte organisatieverandering, maar om gegevens te verzamelen ten behoeve van de analyse. De enquête is tot stand gekomen op basis van voorlopige conclusies.

Om de voorlopige indrukken door middel van percentages te kunnen kwantificeren was het noodzakelijk om gesloten vragen te stellen. Gesloten vragen zijn bovendien gemakkelijk en snel te verwerken en ook goed te vergelijken. Het nadeel van gesloten vragen is dat de respondenten gedwongen worden in een keurslijf te antwoorden terwijl hij/zij wellicht een ander antwoord had willen geven. De informatiewaarde van gesloten vragen is bovendien beperkter (Baarda & De Goede, 1994, p. 144-145).

De enquête bestond uit twee delen. Deel A bevatte stellingen waarbij respondenten aan konden geven in hoeverre men het met de stelling eens was. Daarbij kon gescoord worden op een vijfpuntschaal: zeer eens, eens, neutraal, oneens en zeer oneens. Respondenten konden één keuze omcirkelen. Om respondenten te dwingen een stelling in te nemen heb ik de categorieën “geen mening” of “niet van toepassing” niet opgenomen. Deel B betrof een inventarisatie waarbij respondenten bij twaalf mogelijke motieven om van organisatie-model te veranderen aan konden geven in hoeverre elk afzonderlijk motief een rol speelt bij organisatieveranderingen. Ook hier heb ik gekozen voor een vijfpuntschaal met de antwoordcategorieën: één tot en met vijf. De antwoordcategorie “één” stond voor “een beperkte rol” en de antwoordcategorie “vijf” stond voor “een grote rol”.

De enquête en begeleidende brief heb ik binnen de provincie Zuid-Holland door drie functionarissen, die frequent met deze vorm van onderzoek werken, laten becommentariëren.

Dezelfde vragenlijst heb ik ook naar alle hoofden Personeel & Organisatie gestuurd. Dit om de resultaten te kunnen vergelijken met die van provinciesecretarissen. Laatstgenoemde zijn immers vaak de initiator van een organisatieverandering waardoor ze mogelijk getinte motieven voor organisatieveranderingen hebben.

Om de bereidheid om de vragenlijst in te vullen zo groot mogelijk te laten zijn heb ik er voor gekozen het aantal vragen te beperken tot zesendertig meerkeuzevragen. De enquêtes zijn anoniem ingevuld.

Bij de enquêtes heb ik een begeleidende brief gevoegd waarin ik het onderzoek en het doel van de enquête toegelicht heb. De respondenten heb ik gevraagd om door middel van een bijgevoegde antwoordenvelop binnen twee weken te reageren.

Omwille van de representativiteit heb ik besloten de resultaten van de enquête pas in het onderzoek mee te nemen als tenminste 50% van de enquêtes ingevuld geretourneerd zou zijn. In de praktijk betekende dit dat twaalf enquêtes ingevuld geretourneerd zouden moeten worden. Uiteindelijk heeft 75% van de respondenten de enquête ingevuld. Daarnaast zijn er twee enquêtes twee maanden na de sluitingstermijn terug gestuurd. De resultaten van deze enquêtes zijn niet meer in de uitkomsten van de enquête verwerkt.

Rapportage

Per provincie is een provinciebeschrijving opgesteld (zie hoofdstuk 5). Deze schriftelijke provinciebeschrijvingen zijn bewust niet aan de contactpersoon van elke provincie voorgelegd. In de voorafgaande gesprekken waren de afzonderlijke provinciebeschrijvingen immers al mondeling getoetst op feitelijke onjuistheden.

Met het statistische verwerkingsprogramma SPSS zijn de onderzoeksbevindingen geanalyseerd en vergeleken.

1.6 Opzet van het onderzoek

In dit inleidende hoofdstuk is met name ingegaan op de aanleiding van het onderzoek. Ook zijn het onderzoekskader en de opzet van het theoretisch kader beschreven. Tot slot is de methode van onderzoek aan de orde geweest. In hoofdstuk 2 staat de provincie centraal. Daarbij wordt ingegaan op de geschiedenis, rollen, positie, taken en organisatie van provincies. In hoofdstuk 3 worden verschillende provinciale organisatiemodellen beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het griffiemodel, het sectorenmodel en het concernmodel. Deze en mogelijke varianten daarop worden uitvoerig toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt het theoretische kader uitgewerkt. Na enkele algemene theoretische noties over organisatiekunde en organisatieverandering, worden drie rivaliserende verklaringen met motieven voor organisatieverandering uitgewerkt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op veranderingen in organisatiemodellen als gevolg van externe factoren, interne factoren en institutionele isomorfie. In de hoofdstukken 5 en 6 worden de theoretische noties in de praktijk onderzocht. Daarbij worden in hoofdstuk 5 voor elk van de afzonderlijke provincies de onderzoeksbevindingen beschreven. In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksbevindingen tegen elkaar afgezet, geanalyseerd en vergeleken. Hoofdstuk 7 schetst tot slot een aantal conclusies.

Hoofdstuk

2

De Provincie

2.1 Inleiding

In dit onderzoek staan de motieven van provincies om van organisatiemodel te veranderen centraal. In dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op het instituut provincies. Hoofdstuk 3 is vervolgens gericht op voorkomende organisatiemodellen bij provincies. En hoofdstuk 4 gaat in op de motieven van provincies om te reorganiseren.

Om de motieven van provincies om te reorganiseren in een context te kunnen plaatsen wordt allereerst in paragraaf 2.2 een beknopte geschiedenis van de Nederlandse provincies uiteen gezet. Dit is van belang omdat de bestuurlijke organisatie anno 2005 in niet geringe mate te danken, of zo men wil te wijten, is aan gebeurtenissen, die eerder deze eeuw plaatsvonden. Door kennis te nemen van hetgeen zich in het verleden af heeft gespeeld zijn wij in staat de hedendaagse gebeurtenissen te relativiseren. Juist met betrekking tot de bestuurlijke organisatie is het goed te beseffen, dat wat zich heden als nieuw presenteert, in feite al vele decennia geleden aan de orde is gekomen (Kocken e.a., 1972, p. 25). Om diezelfde reden, namelijk om veranderingen in perspectief te kunnen plaatsen, zal achtereenvolgens in paragraaf 2.3 in worden gegaan op de diverse rollen en posities van provincies, in paragraaf 2.4 op de taken van provincies en in paragraaf 2.5 op de organisatie van provincies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 2.6 waarin wordt aangetoond dat provincies onderling sterk verschillen.

2.2 De geschiedenis van de Nederlandse provincies

In diverse publicaties (basisdocumentatie over provincie en provincierecht, 2003, p. 9-12; provincies.nl; Provincie Zuid-Holland, 1984, p. 7; Lemstra e.a., 1996, p. 326-327) is de geschiedenis van Nederlandse provincies beschreven. Het woord provincie stamt van het Latijnse “provincia”, het wingewest, de landstreek, veroverd door de Romeinse legioenen (Muller, 1970, p. 14). Onderstaand volgt een kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis van provincies en van de meest kenmerkende ontwikkelingen daarin.

Unie van Utrecht

De Nederlanden behoorden in de middeleeuwen tot het noordelijk deel van het Duitse Rijk en waren sterk versnipperd. Uiteindelijk ontstonden hieruit zeventien gewesten. De invloed van de gezagsdragers van deze gewesten nam in de loop van de jaren toe naarmate het centrale gezag verzwakte. Karel de vijfde heeft de gewesten in de zestiende eeuw onder één gezag verenigd.

De provincies in ons land hebben een geschiedenis die terug gaat tot 1579. Op 23 januari van dat jaar sloten zeven provincies de Unie van Utrecht. Daarmee ontstond feitelijk de Republiek der Zeven Verenigde Provincies. Deze provincies waren: Holland, Gelderland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Overijssel en Groningen.

Bataafse Republiek

Met de komst van Napoleon in 1795 en de vlucht van stadhouder Willem de vijfde kwam er een einde aan de Republiek der Verenigde Nederlanden en de macht van de provincies. Napoleon vestigde de Bataafse Republiek waardoor een eenheidsstaat was ontstaan met een centraal gezag. In datzelfde jaar werd Brabant als volwaardig achtste gewest erkend. De provincies verloren hun zelfstandigheid en dienden alleen nog als administratief lichaam dat onder strikt toezicht stond van het centrale gezag. Uiteraard stond deze nieuwe republiek sterk onder invloed van Frankrijk. De provincies werden departementen genoemd.

Koninkrijk der Nederlanden

In 1813 verloor Napoleon zijn positie en de Nederlandse soevereiniteit keerde terug. Hoewel de nieuwe Grondwet van 1814 wel de oude provinciale indeling herstelde bleef de macht bij het centrale gezag. Terwijl de oude Republiek een verbond van provincies was, werd het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden een eenheidsstaat met daar binnen provincies en gemeenten. In de Grondwet van 1814 en in de latere Provinciale Wet (1850) werden de taken en bevoegdheden van de provincies afgebakend. De huidige verhouding van de provincies tot, en hun relatie met, het rijk en de gemeenten vindt zijn oorsprong in de Grondwet van 1848. Er ontstond een duidelijkere onderlinge taakverdeling tussen de drie bestuurslagen en (ook) de provincies kregen binnen zekere grenzen een eigen huishouding en eigen Grondwettelijke bevoegdheden. Sindsdien is er sprake van twee soorten provinciale bevoegdheden, autonomie en medebewind. In deze positie is, behoudens lichte verschuivingen, gedurende vele tientallen jaren geen verandering opgetreden. Pas in de Provinciewet van 1962 werd voor de provincie meer inhoudelijke armslag gecreëerd. De provinciale Wet is in 1962 vervangen door de Provinciewet. Deze is in 1992 vervangen door een vernieuwde Provinciewet.

De theoretische fundering van het bouwwerk van ons binnenlands bestuur is in belangrijke mate het werk van J.R. Thorbecke (1798-1872), die sterk beklemtoonde dat de eenheid van de staat niet gestoeld is op hiërarchische bovenschikking, maar op instemming en consensusvorming van de betrokkenen. Pas in de 20^e eeuw duikt het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat op. Dit begrip geeft aan dat er sprake is van een zeker evenwicht tussen de verschillende samenstellende delen en het centrum om de staat als geheel vorm te geven.

De eenheidsstaat wordt niet met voortvarendheid opgebouwd. De provincie krijgt mondjesmaat een aantal coördinerende en ordenende taken toegemeten. Ze neemt toe in belang, zelfs met een aantal operationele taken, maar weet zich eigenlijk nergens een positie te veroveren die qua impact op het maatschappelijke leven vergelijkbaar is met die van gemeenten en rijk.

Van zeven naar twaalf

Het aantal provincies is in de loop der jaren toegenomen. De Republiek startte in 1579 met zeven gewesten en werd later uitgebreid met de zogenoemde “generaliteitslanden”, de latere provincies Noord-Brabant en Limburg. Ook Drenthe kreeg pas later dezelfde positie als de andere provincies. In 1840 werd de grote provincie Holland gesplitst in een noordelijk en een zuidelijk deel. Sinds die periode is het aantal provincies niet veranderd, behoudens de toevoeging van het nieuwgewonnen Flevoland in 1986 (Lemstra e.a., 1996, p. 328).

2.3 Rollen en positie van provincies

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal aandacht besteedt worden aan de veranderende rollen en positie van provincies en aan het schaalniveau van provincies. Het doel van deze paragraaf is, naast het schetsen van een context waarbinnen provinciale veranderingen plaats gevonden hebben, vooral om aan te tonen dat veranderingen in de rol en positie en in het schaalniveau van provincies, consequenties kunnen hebben voor de organisatie van deze instituties.

2.3.2 Veranderingen in rollen en positie provincies

Sinds het ontstaan van provincies is er discussie over de rollen en positie van provincies. Al in 1949 is er een commissie tot onderzoek van de taakverdeling tussen rijk en provincies opgericht (Van der Pot & Warburg, 1949, p. 10-11). Ook tijdens de behandeling van de Provinciewet in 1962 ontstond een fundamentele discussie over het bestaansrecht van de provincie (Kocken e.a., 1972, p. 158-165). Provinciale taken zouden overdragen moeten worden aan gewesten en aan het rijk. Een aantal rapporten hebben de veranderende rol van de provincie beschreven, ondermeer het IPO-rapport “Voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie” uit 1971 en het rapport “Het bestuurlijk kraakbeen” van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 1999.

De periode van 1600-1795 kenmerkt zich door bestuursparticularisme. In de Republiek der Verenigde Nederlanden ontbrak een bestuurlijk centrum. Nederland vormde een conglomeraat van elkaar beconcurrerende overheidslagen. De bestuurlijke autonomie van de provincie was beperkt. In de perioden (1795-1848) van achtereenvolgens de Bataafse republiek, het Koninkrijk Holland, de Franse provincie van het keizerrijk en uiteindelijk het Koninkrijk der Nederlanden, wordt provinciaal bestuur een verlengstuk van het nationale gezag. In de Grondwetgeving van 1814/1815 krijgen de provincies een marginale rol. In de daaropvolgende periode van 1848-1945 ontstaat er fragmentering. Met de Grondwet van 1848 werd de gedecentraliseerde eenheidsstaat gevestigd. Naar letter en geest strekte die decentralisatie zich uit tot de provincies.

Tot aan 1970 speelde de provincie een marginale rol van betekenis. De provincie was uit vrees voor herstel van haar vroegere zelfstandigheid slechts een beperkte taak toegewezen. De werkzaamheid van het provinciale bestuur lag dan ook overwegend in de administratieve sfeer, waar het in het bijzonder een belangrijke schakel vormde tussen het rijk en de gemeentebesturen (Kocken e.a., 1972, p. 44 en 130). Vanaf 1970 verandert de rol van provincies sterker. Rond 1970 leidt de bestuurlijke tendens tot planning en coördinatie tot een sterke taakontwikkeling bij provincies. Zij worden steeds meer in medebewind ingezet op onderdelen van het rijksbeleid (Baas & Harink, 2001). Daarnaast was er aandacht voor verregaande gewestvorming en werden openbare lichamen opgericht. In de jaren zeventig ontstaat het idee om de provincie als regionale beleidsactor te positioneren. De regionale en provinciale schaal moeten in elkaar geschoven worden en er moesten een 20-tal zogenaamde “doe-provincies” komen (Rob, 1999). In een door marktwerking, verzelfstandiging en deregulering gedomineerd politiek klimaat verdwenen de doe-provincies en de openbare lichamen. In de jaren tachtig verliest de provincie een aantal van de verworven taken weer in het kader van het streven naar deregulering en meer maatschappelijke zelfsturing. De intermediaire en coördinerende rol in allerlei planningsstelsels werd vanaf de jaren zeventig kenmerkend voor de provinciale positie. De

regierol van de provincie is de kern geworden van het provinciale zelfbeeld (Baas & Harink, 2001). De positie van de provincie werd versterkt in situaties waarin de overheidstaak over drie bestuurslagen werd verdeeld. Het ging hierbij met name om taken met een intermediair karakter. Ten eerste ging het om plannen, adviseren en programmeren. Daarnaast om het verdelen van gelden en contingenten (woningen) en tot slot om toezicht houden en het verlenen van goedkeuring.

Vanaf 1983 domineert, onder het mom van verzakelijking, een functionele opvatting van het openbare bestuur. Per departement, per sector, zelfs per voorziening worden verschillende bestuurlijke regimes ontwikkeld. Een pad werd geëffend voor een aantal bestuurlijke operaties, waarbij de provincie vaak werd gepasseerd, bijvoorbeeld bij regionalisering van de arbeidsvoorziening en de vorming van vervoersregio's en politieregio's.

Een volgend beleidsinitiatief van het rijk was de Decentralisatie-impuls die aan het begin van de jaren negentig aan de lokale overheden werd toegediend. Voor provincies leverde deze impuls weinig op, voor gemeenten wel. De provincie kreeg er in tegenstelling tot gemeenten weinig nieuwe taken bij (Geelhoed, 2002, p. 42-43).

Gesteld kan worden dat provincies zich in de jaren negentig meer dan in het verleden bestuurlijk vernieuwd hebben (Rob, 1999, p. 26). Gestreefd is naar de transformatie van een afstandelijke "hogere" overheid naar een "actief co-bestuur" dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partijen naar oplossingen zoekt voor regionale problemen. Deze bestuurlijke vernieuwing laat onverlet dat de provincie voor een belangrijk deel een bestuurdersbestuur is (Hendriks, 2002, p. 81). Vergeleken met het lokale en nationale bestuur heeft het provinciebestuur relatief weinig directe wisselwerking met (groepen van) burgers, en relatief veel wisselwerking met andere organen in de bestuurlijke kolom. Dit draagt bij aan een relatief bureaucratisch imago van de provincie. Provincies houden zich vooral met grondgebonden materies bezig en niet met persoonsgebonden materies (Hendriks, 2002, p. 81).

Vastgesteld kan worden dat de rol en positie van de provincie aan het veranderen is. Dit blijkt ook uit het IPO-rapport "dichter bij de toekomst" uit 1996. Dit rapport geeft de rolverandering als volgt weer:

- van instituut voor restverwerking naar regionale probleemoplosser;
- van cliëntele organisatie naar bestuurlijke pool en kwaliteitsbewaker;
- van bestuurlijke buffer en uitlaatklep naar scheppende coördinator en regisseur; en
- van bestuurlijke reserve naar politieke en bestuurlijke partner.

Vanaf medio jaren negentig wordt de provincie van intermediair vooral regisseur en coördinator. De provincie krijgt op tal van beleidsterreinen een regiefunctie, gepaard met de financiële verantwoordelijkheid daarvoor. Een voorbeeld hiervan is het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) dat vanaf 2007 op provincies afkomt. Het rijk legt de financiële verantwoordelijkheid en de regie voor groene projecten bij provincies neer. Het ILG zal van provincies meer deelnemer maken bij het realiseren van nieuwe projecten en minder regisseur op afstand (Binnenlands Bestuur, 2004, week 42, p. 7).

Door deze nieuwe rollen voor de provincie is het aantal rollen voor dit middenbestuur groot geworden. Rollen kunnen variëren van initiërend, ondersteunend, regelgever, planner, toezichthouder, beleidscoördinator, bekostiger, subsidieverlener, uitvoerder van bepaalde taken, adviseur tot faciliterende instantie. Het grote aantal rollen varieert per beleidsterrein waar de provincie actief op is. In de zorgsector is de regie bijvoorbeeld gaandeweg in handen gelegd van de zorgverzekeraars en het overleg tussen zorgverzekeraars, zorgaanbieders en zorgvragers. De provincies hebben in deze context het initiatief genomen

om de partijen bijeen te brengen in regionale platforms en om samen met hen regiovisies op te stellen. De provinciale rol op het milieuterrein heeft zich ontwikkeld van een verbrokkelende rol op deelterreinen naar een integraal omgevingsbeleid en integraal gebiedsgericht beleid. Op het terrein van onderwijs en achterstand hebben provincies in de jaren tachtig een belangrijke rol gespeeld bij ondermeer fusies van scholen. Daarna is op het onderwijsterrein een gecombineerd proces van verzakelijking en verzelfstandiging, grotere zelfsturing door de scholen en voor een deel territoriale decentralisatie naar de gemeenten doorgevoerd. De provincies hebben nog slechts een formele planadviestaak (Rob, 1999, p.17-18).

Geconcludeerd kan worden de verschillende rollen van provincies op de diverse beleidsterreinen eisen stellen aan de organisatie en aan het management van provincies. Immers, iedere dienst kent een mengeling van sectorale medebewindstaken, sectorale autonome regelingen en gebiedsgerichte projecten. In een beleidsverkenkende notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken (2005, p. 2) waarschuwt het ministerie dat de provincie geen “Holle Bolle Gijs” van het openbare bestuur moet worden. Provincies zullen moeten kiezen welke rollen zij in de toekomst wensen te vervullen. Doordat de provincie geen duidelijke keuze maakt voor de rol die het wil vervullen is er nu zeker geen sprake van een efficiënt, effectief en transparant bestuur. Actuele opgaven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit, milieu, gezondheidszorg, onderwijs, welzijn en veiligheid zijn echter te belangrijk om stuursloos versnipperd te raken of om te stranden in bestuurlijke drukte (discussienota IPO, 2005).

2.3.3 Schaalniveau van provincies

Sinds het huis van Thorbecke gestalte kreeg, is er gediscussieerd over de passendheid van bestuursschalen. Met een zekere regelmaat wordt geconstateerd dat provincies te klein zijn in vergelijking met de andere Europese regio's. De schaal waarop grote inrichtingsvraagstukken (verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid, landinrichting) spelen gaat in een aantal opzichten de schaal van de bestaande provincies te boven. De omvang en rol van provincies staat hiermee ter discussie. Doortastend en integraal inrichtings- en omgevingsbeleid is alleen mogelijk als de provincie daarvoor de bevoegdheden krijgt, bestuurlijk en financieel (Van Stipdonk, Hendriks & Tops, 2003, p. 188). Volgens Kocken e.a. (1972, p. 162) zou het aantal provincies teruggebracht kunnen worden naar vier of vijf. Ook het rapport van de IPO-commissie voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie uit 1971 concludeert dat schaalvergroting wenselijk zou zijn. Door een grotere schaal zouden provincies kunnen ontstaan die meer dan thans elkaars gelijke zijn in omvang, inwonerstal, problematiek en mogelijkheden.

In de praktijk blijkt dat van schaalvergroting geen sprake is geweest. Met Flevoland is het aantal provincies zelfs uitgebreid. Ook zijn er een groot aantal hulpstructuren naast de structuur van Thorbecke gebouwd die vaak delen van de taken van het rijk, provincies of van gemeenten over hebben genomen. Daarmee is er sprake van functionele decentralisatie.³

Onderstaand zal op de belangrijkste vormen van opgerichte regionale hulpstructuren in worden gegaan (Rob, 2003, p. 21). Allereerst zijn er de regionale bestuurs- en samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (Rob,

³ Functionele decentralisatie is het opdragen van taken aan (tot het openbaar bestuur behorende) organisaties die een zodanige zelfstandigheid hebben bij het uitoefenen van deze taken dat er geen hiërarchische ondergeschiktheid is (Kickert, Mol & Sorber, 1992).

2003, p.21). Artikel 93 van de Wgr maakt samenwerking van provinciebesturen met één of meer andere rechtspersonen mogelijk. Er kunnen dan afspraken worden gemaakt over de uitoefening van bevoegdheden op beleidsterreinen. Ten aanzien van afvalstoffenregio's zijn bijvoorbeeld dergelijke afspraken gemaakt (Tonnaer, 1992). Een tweede vorm van hulpstructuren is de (verplichte) regionale samenwerking tussen gemeenten in één van de zeven kaderwetgebieden op basis van de Kaderwet bestuur in verandering. De Kaderwet die in 1995 van kracht werd voorziet in de oprichting van Bijzondere Openbare Lichamen met een bij wet voorgeschreven minimumpakket aan taken en bevoegdheden. De Kaderwet is inmiddels vervangen door de Wgr+. Een derde hulpstructuur zijn de uitvoeringsorganisaties met een regionaal werkgebied op basis van de Wgr of op basis van een bijzondere wet, bijvoorbeeld politieregio's, vervoers-, of volkshuisvestings- en afvalstoffenregio's. Tot slot zijn er de gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinspecties zoals de regionale directies van rijkswaterstaat en het ministerie van VROM of de rijksconsulenten.

Het oprichten van hulpconstructies naast de provincies wordt mede veroorzaakt door overheidsterugtrekking, deregulering, verzelfstandiging, verzakelijking en door privatisering in de jaren tachtig (Berkhout, 2000, p. 9). Deze processen hebben op het bestuurlijke meso-niveau herkenbare repercussies gehad. Op regionaal niveau is er een gedifferentieerd, zo niet gefragmenteerd, bestuursstelsel ontstaan, zodat de provincie niet het regionale bestuur is, maar één der regionale besturen is geworden. Derksen (1992) noemt dit regiovorming. Regiovorming ontstaat zowel op initiatief van hogerhand (opgelegd door het rijk) als van onderop (vooral rond de grote steden). Er is de facto een vierde bestuurslaag gecreëerd. De geografische schaal daarvan is divers. Er zijn meerdere regio-indelingen die weinig overlappen. Een voorbeeld is het Openbaar Lichaam Rijnmond. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat het "bestuur" ervan niet overeenkomt met de gekozen besturen van de algemene democratie: gemeenten en provincies. Efficiënte taakuitvoering staat centraal (Frankfurter & De Lange, 1993, p. 26).

Het ontstaan van hulpconstructies op regionaal niveau zorgt voor talrijke problemen. Een aantal auteurs laten zich dan ook kritisch uit over deze hulpconstructies. De Rob (2003, p. 8) is van mening dat toename van onduidelijkheid in het aantal en de vorm van hulpconstructies er toe kan leiden dat het overzicht wordt verloren en daarmee de integraliteit van beleid. Ook is de Rob van mening dat door het losmaken van bepaalde belangen van de bestuurlijke hoofdstructuur de democratische verantwoordelijkheid en controle in het gedrang komen. De Raad stelt dat vanuit democratisch perspectief de regio een "onding" is, maar noodzakelijk voor de oplossing van problemen in de regio. Ook Geelhoed (2002, p.13) constateert dat de belangrijkste knelpunten in het openbaar bestuur niet liggen in de oorspronkelijke architectuur van Thorbecke, maar veel meer in het gebruik dat van die architectuur wordt gemaakt en in het organisatorisch barakkenkamp dat naderhand om die structuur heen is gebouwd. Derksen (1992) spreekt van een regionale chaos omdat Nederland geen keuze kan maken tussen centraal en decentraal denken. Het handelende vermogen van het openbare bestuur schiet ernstig tekort als het gaat om vraagstukken die het lokale niveau te boven gaan, met name in de Randstad. Dit alles vereist een herkenbaar en handelingsbekwaam regionaal bestuur dat in de plaats treedt van de bestaande, ondoorzichtige en machteloze drukte op het bestuurlijke middenveld. De bestaande provincies beschikken niet over het gezag. Deels ligt dit aan de ontoereikendheid van hun bevoegdheden, deels aan hun aarzelende politieke cultuur (Geelhoed, 2002, p. 31-32).

Het rijk kan provincies via wet- en regelgeving verplichten bepaalde taken op zich te nemen of een bepaalde rol te vervullen. Het rijk kan bijvoorbeeld samenwerking tussen lichamen van het openbaar bestuur afdwingen. Zo is voor zeven stedelijke regio's de Kaderwet bestuur van kracht. Dit houdt in dat er een wettelijk verplichte vorm van regionaal bestuur is. Ook kan het rijk verplichte samenwerking op grond van de Wgr opleggen. Het rijk kan een regionale taak aan een gemeente met een centrumfunctie opleggen op bijvoorbeeld het gebied van volksgezondheid en welzijnsbeleid. Ook kan het rijk taken opschalen naar het provinciale niveau als de problematiek het lokale niveau overstijgt. Daarnaast zijn dertig gemeenten belast met de uitvoering van het Grotestedenbeleid. De Wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is op deze gemeenten van toepassing. De vier grootste steden zijn op een aantal terreinen "provincievrij" verklaard, dat wil zeggen dat zij rechtstreeks zijn belast met de uitvoering van bepaalde taken die de wetgever voor het overige aan de provincies heeft toebedeeld (Rob, 2003, p. 21 en 36).

Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat provincies nooit een sterk sturende rol hebben (kunnen) spelen. Zelfs in de republiek, bij afwezigheid van een centraal gezag, lag het bestuurlijke zwaartepunt elders. Ook in de 19^e eeuw hadden de provincies, eerst formeel en later ook materieel, weinig in de melk te brokkelen. De tendens om te kiezen voor gedecentraliseerde rijkstaken, gemeentelijke uitvoeringstaken en een sterk maatschappelijk middenveld is ook in de eerste helft van deze eeuw al goed merkbaar. Na de Tweede Wereldoorlog zet deze tendens voort, waarbij verzuiling als alternatief voor het integrerende karakter van het bestuurlijke middenniveau kan worden gezien. Het streven naar een provinciale schaalvergroting heeft nooit een serieuze kans van slagen gehad (Rob, 1999).

2.4 Taken van provincies

2.4.1 Inleiding

De Grondwet van 1848 vestigt de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waar elk bestuur verantwoordelijk is voor zijn eigen grondgebied. Nederland manifesteert zich enerzijds als één ondeelbaar land (eenheidsstaat) en dient het beleid van de delen te passen in het beleid van het geheel, hetgeen een zekere hiërarchische gezagsverhouding veronderstelt tussen rijk, provincies en gemeenten, en tussen provincies en gemeenten (hogere regelgeving doorbreekt lagere regelgeving). Anderzijds wordt aan de decentrale bestuurslagen overgelaten de "eigen huishouding" in beginsel naar eigen inzicht te regelen (autonomie). Daarbij moet aan de betrokken bestuurslaag zoveel mogelijk beleidsvrijheid worden gelaten, al bestaat er geen Grondwettelijk gegarandeerd takenpakket of "eigen huishouding" waar hogere overheden buiten moeten blijven (Willemse, 2001). Voor de inhoud van de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale overheden zijn volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (2002, p. 16) een aantal basisprincipes essentieel. Een eerste basisprincipe is dat taken in beginsel aan de meest gedecentraliseerde, volledig democratisch gelegitimeerde bestuurslaag overgelaten moeten worden, om in autonomie te behartigen. Ook dient te worden voorzien in voldoende financiële middelen om deze taakbeartiging waar te kunnen maken. Is dit vanwege de aard van de taak niet mogelijk, dan dient te worden bezien of de taak in medebewind kan worden uitgeoefend. Dit betreft

het decentralisatiebeginsel.⁴ Ook bij medebewind moeten gemeenten en provincies voldoende beleidsruimte worden gelaten. Een tweede basisprincipe is de aanwezigheid van gemeenten en provincies. Om het autonomiebeginsel te kunnen effectueren moeten er gemeenten en provincies zijn, ondanks dat dit in onze Grondwet niet terug te vinden is. Het heeft weinig zin om te zeggen dat er gemeentelijke en provinciale autonomie moet zijn als er gemeenteloze respectievelijk provincieloze delen van het land kunnen bestaan. Provincies en gemeenten kunnen worden beschouwd als een (ongeschreven) constitutionele vorm. Een derde principe is dat ter verzekering van de eenheidsstaat en de kwaliteit van het decentrale bestuur de hogere overheid besluiten van de besturen van lagere overheden aan toezicht moet kunnen onderwerpen. Het gemeentelijke en provinciale recht op initiatief is immers een potentiële bedreiging voor de andere delen van de staat en de staat als geheel. Daarom zijn aan de naast bijgelegen en meer omvattende bestuurslagen toezichthoudende bevoegdheden toegekend, met name op het gebied van financiën.

Kenmerkend voor het takenpakket van provincies is dat het takenpakket sinds 1970 niet alleen is gegroeid, maar op onderdelen ook is veranderd. Uit de vorige paragraaf is immers gebleken dat de provincie niet langer alleen uitvoerder is, maar bovenal regisseur. In deze paragraaf zullen enkele hoofdveranderingen in het takenpakket van provincies sinds 1970 beschreven worden. Deze paragraaf is relevant omdat significante veranderingen in het takenpakket leiden tot aanpassingen in de organisatie en niet zelden tot een verandering van organisatie-model.

2.4.2 Groei van het takenpakket

Het takenpakket van provincies is in de periode van 1851-1945 gegroeid tot vijftiengewettelijke taken. Na de Tweede Wereldoorlog groeide dit pakket verder tot ongeveer vijftig wettelijke taken (Provincie Zuid-Holland, 1984, p. 7-8). De groei van het takenpakket van provincies hangt samen met hun plaats en functie in het staatsbestel (Versteden, 2003, p. 175). Met name wet- en regelgeving vanuit Europa en vanuit het rijk is debet aan de groei van het provinciale takenpakket. De veranderingen in aard en inhoud van het pakket aan provinciale taken gedurende de laatste decennia vloeien met name voort uit een aantal wetten waarbij taken van het rijk naar provincies zijn gedecentraliseerd (Provincie Zuid-Holland, 1984, p. 7-8). De mate van decentralisatie bepaalt de invloed die een provincie heeft.⁵ Het betreft wetten in de sfeer van de ruimtelijke ordening (te weten de Wet op de

⁴ Otto (2000, p. 36) omschrijft decentralisatie als het verleggen van bestuurlijke bevoegdheden naar een lager bestuurlijk niveau. Er is sprake van decentralisatie als er besluiten worden genomen door anderen dan de hoogste functionaris of het hoogste besluitvormend orgaan. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verticale decentralisatie en horizontale decentralisatie. Verticale decentralisatie houdt in dat er beslissingsbevoegdheden van boven naar beneden worden overgedragen. Horizontale decentralisatie houdt in dat er beslissingsbevoegdheden van boven worden overgedragen naar deskundigen of specialisten die onderdeel uitmaken van stafafdelingen (Dijkgraaf, 1998, p. 68). Cozijnsen (1995, p. 92) noemt een aantal voor- en nadelen van decentralisatie. Voordelen zijn: beperking autonome stafgroei, terugdringen professioneel hobbyisme, duidelijkere verantwoordelijkheden, denken en handelen vanuit de interne / externe markt en versnelling besluitvorming. Nadelen zijn: vermindering van eenheid van beleid, gerichtheid op korte(re) termijn, vermindering van synergie en onderwaardering stafinbreng. Tops en Depla (1999, p. 340-341) plaatsen kanttekeningen bij het decentralisatiebeginsel door te stellen dat de beleidsruimte van het lokale bestuur, met name van gemeenten, beperkt is (centralisatietheorie). Door de hiërarchische opbouw van het binnenlandse bestuur zijn lagere overheden afhankelijk van hogere overheden. In de tweede plaats wordt door aanhangers van de centralisatietheorie gewezen op het feit dat het autonome takenpakket van gemeenten sterk is afgenomen terwijl de taken in medebewind zijn toegenomen.

⁵ Als er bevoegdheden bij of krachtens wet overgedragen worden is er sprake van formele beleidsvrijheid. Daarnaast kan er ook sprake zijn van feitelijke beleidsvrijheid waarbij bevoegdheden niet formeel overgedragen worden (Aalders & Montfort, 1998, p. 352).

Ruimtelijke Ordening, Landinrichtingswet en de Wet op de Stadsvernieuwing), de welzijnszorg (te weten de Woonwagenwet, Wet op de Bejaardenoorden, Wet op de Ziekenhuisvoorzieningen, Wet op het Ambulancevervoer, Wet op Openbare Bibliotheekwerk en de Wet op het Basisonderwijs) en het milieu (te weten de Hinderwet, Waterleidingenwet, Afvalstoffenwet, Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, Luchtvaartwet, Wet op de Luchtverontreiniging en Wet Geluidshinder).

Mede als gevolg van deze wetten is het takenpakket van provincies gegroeid. Daar zijn een aantal verklaringen voor. Allereerst maken provincies meer gebruik van de ruimte die de eigen autonomie biedt. Provincies voeren steeds krachtiger autonoom beleid op terreinen waar zij geen of slechts beperkte wettelijke taken hebben. Daarnaast krijgen provincies steeds meer wettelijke opdrachten waarbij ze expliciet als regisseur, coördinator of als integrator benoemd worden. Het gaat dan veelal om complexe vraagstukken, waarbij de bevoegdheden en deskundigheden van meer dan één overheid in het geding zijn en dus intensieve interbestuurlijke samenwerking geboden is. Tenslotte kan ook op terrein van het medebewind een duidelijke intensivering van de provinciale verantwoordelijkheden worden waargenomen. Deze ontwikkeling doet zich onder andere voor op het vlak van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening in het kader van streekplanbevoegdheid, ontwikkeling van het landelijk gebied (reconstructie) en op het vlak van jeugdzorg. Over de volle breedte gaat deze versterking van de positie van provincies qua medebewindstaken en financiën overigens nog niet ver genoeg.

Fleurke (1995, p. 102) onderscheidt een aantal dimensies in het overdragen van bevoegdheden naar de provincie. Een eerste dimensie is de reikwijdte van taken die door het rijk aan provincies overgedragen worden. Er zijn decentralisatieoperaties waarbij de verantwoordelijkheid voor een gehele tak van overheidszorg overgedragen wordt aan een ander bestuursorgaan en operaties waarbij slechts kleine gedeelten over gaan. Dit bepaalt ook de mate van zelfstandigheid van het bestuursorgaan. Ook de mate van centrale programmering is bepalend. In sommige gevallen is de rol van de centrale overheid na overdracht van de gedecentraliseerde taak uitgespeeld. In andere gevallen blijft de centrale overheid prominent aanwezig als regelgever, toezichthouder of bekostiger. Ook de aard en omvang van het beleidsinstrumentarium dat met de taak overgedragen wordt is van belang. Dit geeft aan over welke beleidsinstrumenten de lagere overheid de beschikking krijgt om in de samenleving te interveniëren.

2.4.3 Veranderend takenpakket

Naast een groei van het takenpakket is het provinciale takenpakket ook geleidelijk veranderd. Vanaf de inwerkingtreding van de Provinciewet in 1850 tot aan de Tweede Wereldoorlog had de provincie een terughoudende positie. Tot 1940 beperkten provincies zich dan ook voornamelijk tot hun min of meer klassiek geworden taak. Het accent in het takenpakket lag op werkzaamheden van toetsende, controlerende en toezichthoudende aard. In de eerste plaats was dat de waterstaat, wat al sinds 1819 een provinciale taak is. De Grondwet en Waterstaatswetten geven provincies een belangrijke taak hierin. Vervolgens was er de zorg voor de provinciale wegen en kanalen en soms voor veerdiensten. Soms waren er bemoeiingen met openbare nutsbedrijven, waarbij de provincie veelal optrad als geldschietster of als aandeelhoudster, of alleen maar stimuleerde en coördineerde, via een verordening. Voor het overige lag de werkzaamheid van het provinciaal bestuur overwegend in de administratieve sfeer, waar het in het bijzonder een schakel vormde tussen de centrale overheid en de gemeentebesturen. De toezichthoudende taak en de coördinerende en stimulerende taak van de provincie zijn bezig ineen te vloeien (Kocken

e.a., 1972, p. 44). Er is een verschuiving waarneembaar van de traditionele toezichthoudende rollen van de provincie naar meer en actieve sturende rollen als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, welzijn, milieu en economische aangelegenheden. De provincie heeft op tal van beleidsterrein de regiefunctie gekregen.

Opmerkelijk is dat het takenpakket van provincies nergens eenduidig is vastgelegd (Kocken e.a., 1972, p. 130). Onderstaand zullen de belangrijkste taken en veranderingen daarin beschreven worden. Voor het opstellen er van heb ik gebruik gemaakt van publicaties van een aantal auteurs (Kocken e.a., 1972, p. 132-147; Versteede e.a., 2003, p. 176-198; het IPO-rapport "Het bestuurlijk kraakbeen" uit 1999 en het IPO rapport uit 1971) en van eigen analyse. Met deze beschrijving pretendeer ik niet volledig te zijn maar doe ik een poging om een aantal significante veranderingen aan te tonen. De keuze voor de benaming van onderstaande hoofdtaken, gebaseerd op Kocken e.a., is arbitrair. Andere auteurs komen met afwijkingen op onderdelen of hanteren een volledig andere categorisering.

Planologie: Voor elke provincie vormt ruimtelijke ordening een belangrijke taak. De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft provincies de bevoegdheid streekplannen vast te stellen. Ten behoeve van voorbereiding en uitvoering van de ruimtelijke ordeningstaak heeft elke provincie in het verleden een provinciale Planologische dienst opgericht. Met het verdwijnen van het griffiemodel is veelal ook de Planologische dienst als zodanig verdwenen. Planologie is echter altijd een belangrijke taak voor de provincie gebleven. De in 2001 verschenen rijksnota "Wonen in de 21e eeuw" kondigt een versterkte rol van de provincie aan; in het bijzonder wat betreft het stimuleren van het proces van de bovenlokale afstemming van beleid rond het bouwen en wonen. Ook in de Huisvestingswet hebben provincies een rol gekregen, namelijk op het punt van de afstemming van het gemeentelijke woonruimteverdelingsbeleid binnen de regionale woningmarkt en tussen beleid en de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening. Ten aanzien van ruimtelijke beleidsvorming is de rol van de provincie beperkter geworden. Het accent is verschoven van verticale naar horizontale integratie, en van toetsend naar strategisch. Ook heeft er een accentverschuiving plaatsgevonden naar een gebiedsgerichte benadering.

Waterstaatkundige taak: Onder het begrip waterstaat valt onder meer de zorg voor sluizen en dijken, de zorg voor de afwatering, het onderhoud van de afwateringsstelsels, het stichten en onderhouden van bemalingsinrichtingen en sluizen, de aanleg en het onderhoud van kanalen, bruggen en veren. Tot de tweede helft van de 19e eeuw maakten de provincies gebruik van de diensten van Rijkswaterstaat, later stelden ze eigen Waterstaatsdiensten in. Sinds 1994 hebben de provincies een aantal taken op het gebied van wateruitkeringssubsidies van het rijk overgenomen. Verder is het aantal provinciale taken slechts beperkt gewijzigd. De verantwoordelijkheden voor de coördinatie van waterbeheer lijkt als gevolg van een aantal ontwikkelingen onder druk te staan, met name door Europese kaderrichtlijnen waarbij er voor een directe lijn tussen het rijk en de waterschappen is gezorgd.

Verkeersvoorzieningen: Vanouds heeft de provincie de zorg voor de aanleg en het onderhoud van wegen. Het rijk legt alleen de primaire wegen aan en laat de aanleg van de zogenaamde secundaire wegen aan de provincie over. De in 1966 tot stand gekomen Wet Uitkering Wegen verplicht Provinciale Staten van elke provincie tot het vaststellen van een nieuw secundair en tertiair wegenplan en tot een nieuwe verdelingsverordening, die mede quartaire wegen omvat. De provincie is nog steeds verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de provinciale wegen. Wel is de rol van de provincies op het terrein van

verkeer en vervoer sinds begin deze eeuw aanzienlijk verandert, met name als gevolg van bredere bestuurlijke verantwoordelijkheid op het middenniveau (Versteden, 2003, p. 181). De gezamenlijke provincies hebben in 1986 het zogenaamde VERDI-convenant met het rijk en de gemeenten gesloten over decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van verkeer en vervoer. Daarin is afgesproken dat de provincie meer regionale regisseur en beleidsontwikkelaar is geworden. In het convenant is ook vastgelegd dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de planning van het regionaal openbaar vervoer. Vanaf 1994 is de provincie primair verantwoordelijk voor de verdere samenwerking in het regionale verkeersveiligheidsbeleid. In 2003 zijn bij de vaststelling van het Nationaal Verkeers- en vervoersplan nog meer taken naar de provincie gedecentraliseerd.

Milieuhygiëne: Een nieuwe taak voor de provincie is de milieubescherming (hygiëne van water, bodem en lucht). In de Wet inzake de Luchtverontreiniging zijn Gedeputeerde Staten de vergunningverlenende instantie voor de inrichtingen “die in belangrijke mate luchtverontreiniging kunnen veroorzaken” en inrichtingen die, gelegen “in een gebied waar aanzienlijke luchtverontreiniging optreedt, luchtverontreiniging kunnen veroorzaken.” Ook met de inwerkingtreding per 1 december 1970 van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren heeft de provincie een taakuitbreiding gekregen. De provinciale rol op het milieuterrein heeft zich ontwikkeld van een verbrokkelde rol op deelterreinen naar integraal omgevingsbeleid en integraal gebiedsgericht beleid. De activiteiten van de provincies zijn op dit gebied aanmerkelijk toegenomen, ook in de autonome sfeer (voorlichting, educatie en subsidiering). De wetgeving op het terrein van de milieuhygiëne is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw sterk uitgebreid. De Wet Milieubeheer verplicht Provinciale Staten éénmaal in de vier jaar een provinciaal milieubeleidsplan vast te stellen. Ook ten aanzien van energiebesparing is het aantal provinciale taken toegenomen. Er worden actieplannen opgesteld om een bijdrage te leveren aan internationale overeenkomsten. De provincies hebben een coördinerende taak bij de bodemsanering en een regierol gekregen bij de verwerking en het hergebruik van afvalstoffen.

Landschapzorg, natuurbescherming, recreatie: Behoud van de schoonheid van de stad en land is reeds geruime tijd in alle provincies een onderwerp van aanhoudende zorg geweest. De provincie kan bij verordening ongewenste activiteiten, werken, et cetera verbieden, dan wel aan een vergunning binden ter bescherming van het natuur- en landschapsschoon. Ook door middel van subsidies draagt de provincie bij tot verhoging van het landschapsschoon (monumentsubsidies). Daarnaast steunen provincies stichtingen welke op het gebied van de natuurbescherming werkzaam zijn. De provincies zijn sinds 1996 verantwoordelijk voor de verdeling en besteding van rijks gelden voor landinrichting, grondverwerving en de uitvoering van natuurtaken. In de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet heeft er in 2005 een verschuiving van bevoegdheden plaatsgevonden van het rijk naar de provincie. Met de inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet op 1 april 2002 hebben de provincies ook taken gekregen op het gebied van de zogenaamde “soortenbescherming.” De provincie speelt met name een rol op het terrein van het bestrijden van schade door in het wild levende dieren.

Gemeentelijke herindeling en de gewestvorming: Een taak die de laatste tijd veel aandacht vraagt betreft het uitbrengen van adviezen inzake de gemeentelijke herindeling en de gewestvorming. Bleef deze rol van de provincie in het verleden vrijwel beperkt tot het entameren van vaak incidentele gemeentelijke en provinciale grenswijzigingen en samenvoegingen van gemeenten, thans is een ontwikkeling te constateren waarbij de bemoeienissen van de provincie verder gaan. Te wijzen valt op een meer streeksgewijze

aanpak van gemeentelijke herindeling en op de provinciale werkzaamheden met betrekking tot de op het ministerie van binnenlandse zaken in voorbereiding zijnde structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Ook de Wet op de Gewesten, waarvan het ontwerp in april 1971 aan de Tweede Kamer is aangeboden, kent de provincie een duidelijke rol in het proces van gewestvorming toe. De taken ten aanzien van gemeentelijke herindeling en gewestvorming zijn grotendeels onaangetast gebleven.

Welvaartsbevordering, industrialisatie, nutsbedrijven: Welvaartsbevordering in het provinciale kader omvat de activiteiten ten behoeve van de omvang en de kwaliteit van de werkgelegenheid. In sommige provincies zijn afzonderlijke organen voor dit soort activiteiten in het leven geroepen, zoals industrieschappen en welvaartsstichtingen. De openbare nutsvoorzieningen worden met name genoemd als een wenselijke taak voor het provinciale bestuur. Op het beleidsterrein van economische zaken ondernemen de provincies uiteenlopende, vooral autonome activiteiten. Het varieert dus ook per provincie in hoeverre de taken hier gewijzigd zijn. Door het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de uitgebreide Stirea-regeling heeft de provincie een regierol gekregen op het gebied van economische ontwikkeling. De provinciale taken ten aanzien van industrialisatie en nutsbedrijven vrijwel niet veranderd.

Gezondheidszorg: Op het terrein van de gezondheidszorg hebben de provincies zich van oudsher bewogen. Dit leidde tot een in steeds verdergaande mate van subsidiëren van allerlei instellingen. Op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg heeft de provincie vanaf het begin een taak vervuld. Ten behoeve van al deze bemoeiingen op het gebied van de gezondheidszorg is in de Gezondheidswet van 1956 aan de Provinciale Staten opgedragen de instelling van een provinciale raad voor de volksgezondheid. Deze raad vervult op provinciaal niveau een soortgelijke functie als de centrale raad voor de volksgezondheid op rijksniveau, namelijk die van ontmoetingspunt van de overheid en maatschappelijke instellingen. Ook in de gezondheidssector heeft de provincie vooral coördinerende taken gekregen. De provincies hebben bijvoorbeeld het initiatief genomen om zorgverzekeraars, zorgaanbieders en zorgvragers bijeen te brengen in regionale platforms. Onder regie van de provincie wordt een zorgvisie opgesteld. Ook in de beleidsbepalende en kaderstellende zin is het aantal provinciale taken toegenomen.

Maatschappelijk (opbouw)werk, onderwijs en cultureel werk: Het provinciaal bestuur heeft zich vooral in deze sectoren toegelegd op het bekende subsidiëren, activeren, stimuleren en coördineren. Dit komt het beste tot uitdrukking in de taak en doelstelling van de provinciale opbouworganen. Momenteel kan gesteld worden dat de doelstellingen van alle provinciale opbouworganen zijn geëvolueerd en thans gericht zijn op een weloverwogen beleidsvoering, onder meer ten aanzien van de sociaal-culturele aspecten van de samenleving. Een belangrijke taak is de provincie opgedragen in de Wet op de Bejaardenoorden waar Provinciale Staten verplicht worden regels vast te stellen ten aanzien van de bejaardenoorden in de desbetreffende provincie. Op het terrein van jeugdhulpverlening zijn de provincies sinds 1992 verantwoordelijk voor de planning en financiering van de regionale instellingen voor jeugdhulpverlening. Op grond van de Mediawet zijn provincies verantwoordelijk voor de financiering van de publieke regionale omroepen. Op het onderwijsterrein hebben provincies in de jaren tachtig bij de fusies van scholen een centrale rol vervuld. Daarna is op het onderwijsterrein een gecombineerd proces van verzakelijking en verzelfstandiging, grotere zelfsturing door scholen en voor een deel territoriale decentralisatie naar gemeenten, doorgevoerd. De provincies hebben nog slechts een formele planadviestaak.

Toezichthoudende taak: Deze taak valt uit een in een aantal delen. Het eerste deel betreft toezicht op de gemeentebesturen. Daarnaast houdt de provincie nog toezicht op de waterschappen en toezicht op intercommunale lichamen, bijvoorbeeld op basis van een gemeenschappelijke regeling ingesteld geweest. In de toezichthoudende taak van de provincie op gemeenten heeft een verschuiving plaatsgevonden. Het toezicht door Gedeputeerde Staten is verschoven van preventief naar repressief toezicht. De begroting van gemeenten behoeft in beginsel geen goedkeuring meer. Voor het overige is de toezichtstaak vrijwel gelijk gebleven.

Administratief beroep: In tal van administratieve wetten wordt Gedeputeerde Staten geroepen om bestuursgeschillen te beslechten. De taken ten aanzien van administratief beroep zijn grotendeels onaangetast gebleven.

Openbare orde en veiligheid: Aan met name de commissaris van de Koningin zijn belangrijke bevoegdheden toegekend in Politiewet en de Wet Bescherming Bevolking. Behoeft de politie in een gemeente bijstand voor de handhaving van de openbare orde, dan treft de commissaris volgens de Politiewet de nodige voorzieningen. De commissaris heeft erop toe te zien dat de politie haar taak met betrekking tot de handhaving van de openbare orde naar behoren vervult. De provincie heeft haar coördinerende taak op het gebied van openbare orde en veiligheid behouden. De Wet Rampen en Zware Ongevallen bevat regelgeving hieromtrent.

Concluderend kan gesteld worden dat het takenpakket van provincies veranderd en gegroeid is. Voor een deel komt dit door de veranderende rol van de overheid. De overheid heeft zich ontwikkeld van een laissez-faire staat, gekenmerkt door terughoudend bestuur, tot een interventiestaat met als bestuursmodel het interveniërend bestuur (Lemstra, 1993, p. 54-55). Door het groeiend aantal taken worden overheidsorganisaties gedwongen hun organisatiemodel aan te passen. De kwantitatieve groei is bovendien gepaard gegaan met wijzigingen in de kwaliteit van de taakuitvoering (Bekke, 1983, p. 6-9). Er werden steeds grotere eisen aan coördinatie gesteld. Professionalisering van de dienstverlening aan de burger door het ambtelijke apparaat en toenemende kwaliteitseisen van de zijde van diezelfde burger leidden tot verbreding en verdieping van bestaande taken en tot het creëren van nieuwe. Een toenemende differentiatie in de organisatiestructuur was hiervan het gevolg.

2.5 Organisatie van provincies

2.5.1 Inleiding

De staatsrechtelijke context waarbinnen provincies functioneren is een andere dan die van de rijksoverheid. De context is wel vergelijkbaar met die van gemeenten. Tegenover een eenhoofdige leiding van ministeries staat de collegiale politieke verantwoordelijkheid van colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten. Gemeentelijke en provinciale organisaties functioneren onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van deze colleges. In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste actoren binnen de provinciale organisatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het provinciaal bestuur (paragraaf 2.5.2), op de managementstructuur (paragraaf 2.5.3) en op de ambtelijke organisatie (paragraaf 2.5.4).

2.5.2 Bestuur

Artikel 125 van de Grondwet stelt dat aan het hoofd van de provincie Provinciale Staten staat. Verder geeft het artikel aan dat Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning ook deel uitmaken van het provinciaal bestuur. Onderstaand zal ingegaan worden op deze actoren (Hoogendorp, 1992, p. 5-6).

*Provinciale Staten*⁶

Provinciale Staten staan anno 2006 aan het hoofd van de provincie en vormden tot 11 maart 2003 het algemeen bestuur van de provincie. Na deze datum zijn zij niet langer het bestuur maar volksvertegenwoordigers. Provinciale Staten vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie. Provinciale Staten controleert het bestuur (Gedeputeerde Staten) en zij bepalen in hoofdlijnen wat het bestuur doet. Het aantal statenleden is gebaseerd op het inwonertal en verschilt daarmee per provincie. Zij worden elke vier jaar in rechtstreekse verkiezingen gekozen. Provinciale Staten beslist sinds 11 maart 2003 zelf waarover men vergadert, dus niet langer op voordracht van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten mag ook zelf voorstellen doen. Vergaderingen vinden met een frequentie van één maal per maand plaats. Provinciale Staten beperken zich tot de hoofdlijnen van beleid. Zo geven ze Gedeputeerde Staten de gelegenheid tot het ontwikkelen van zelfstandig beleid.

De Provinciewet bepaalt dat Provinciale Staten commissies⁷ in kunnen stellen. Provinciale Staten regelen de bevoegdheden en de samenstelling van deze commissies die gespecialiseerd zijn naar één of meer beleidsvelden. Veel voorkomende commissies zijn de vaste statencommissies voor Ruimtelijke Ordening, Economie, Zorg en Welzijn of Verkeer en Vervoer. Een statencommissie heeft twee functies, het is een adviesorgaan voor het college van Gedeputeerde Staten en een voorportaal van Provinciale Staten ten behoeve van het functioneren van Gedeputeerde Staten.

Sinds 11 maart 2003 worden Provinciale Staten ondersteund door een statengriffier. De statengriffier wordt ambtelijk ondersteund door de statengriffie.

Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten benoemen de leden van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van alles waarover in de vergadering van Provinciale Staten zal worden besloten en zijn daarmee het bestuur van de provincie. Gedeputeerde Staten vormen een collegiaal bestuur, zij beslissen tezamen. De commissaris van de Koningin is voorzitter van Gedeputeerde Staten. Hij heeft het recht aan de beraadslagingen deel te nemen en heeft het stemrecht. Provinciale Staten heeft een aantal taken overgedragen aan Gedeputeerde Staten om slagvaardiger op te kunnen treden.

⁶ Van Kemenade en Hendriks (1996, p. 35) signaleren in hun onderzoek 'Provincies in beweging' een identiteitscrisis bij Provinciale Staten. Volgens het onderzoek is het onduidelijk welke rol Provinciale Staten moet spelen en hoe die ingevuld moet worden waardoor er een forse kloof dreigt te ontstaan tussen de bestuurlijke en ambtelijke voorhoede. Mogelijke rollen worden met de navolgende metaforen aangeduid: hoofdrolspeler, initiator, legitimator, mee-beslisser en controleur. Provinciale Staten en het ambtelijk apparaat hebben hier een ander oordeel en daaraan ontleend verwachtingspatroon over.

⁷ Van Kemenade en Hendriks (1996, p. 51) stellen dat een groot aantal commissies weinig bevorderlijk is voor de integraliteit. Maar daarenboven kan een sectorale indeling op dat niveau er gemakkelijk toe leiden dat in dat stadium de integraliteit die eerder bereikt was, weer teniet gedaan wordt. Een andere lijn is volgens de onderzoekers het creëren van project-portefeuilles en/of project-commissies naast sector commissies. De provincie Limburg heeft een creatieve stap gezet door een matrix-structuur te ontwerpen. Op de ene as staan de centrale beleidsthema's met de daarvoor verantwoordelijken. En op de andere as staan de sectoren die aan de realisering van dat beleid moeten bijdragen. Daardoor is in één opslag helder wie tot wie veroordeeld is.

Voorbeelden van deze taken zijn het verlenen van vergunningen en beslissen over bepaalde uitgaven binnen de provinciale begroting. De leden van Gedeputeerde Staten verdelen de politieke verantwoordelijkheid van de onderscheiden beleidsvelden. Een portefeuillehouder is politiek aanspreekbaar voor de sturing van de inhoudelijke taken van het beleidsveld en voor de sturing en het beheer van de daarbij horende middelen.

Commissaris van de Koningin⁸

De commissaris van de Koningin wordt door de Kroon benoemd. Zijn opdracht is de bevordering van een goede behartiging van de zaken van de provincie. Hij heeft het oppertoezicht over de provinciale organisatie en heeft als zodanig een algemeen leidinggevende en stimulerende taak en vertegenwoordigt in een aantal gevallen de provincie naar buiten. Hij heeft naast zijn werk als voorzitter van de vergadering van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ook een aantal zelfstandige, bij wet geregelde, taken. Zo doet hij aanbevelingen over de benoeming van burgemeesters, adviseert hij over Koninklijke onderscheidingen en heeft hij een coördinerende taak bij rampen die de grens van de gemeente overschrijden.

2.5.3 De managementstructuur

De managementstructuur bij provincies is hiërarchisch opgebouwd. Veel provincies kennen een drielagenstructuur (Hoogendorp, 1992, p. 10 e.v.). Diensten⁹ zijn de meest omvattende organisatorische eenheden en vormen het eerste niveau. Binnen de hoofdtaken van de dienst is een afdeling, vaak het tweede niveau in de organisatie. Een afdeling is belast met een takenpakket dat met een provinciaal beleidsveld of met een afgerond dienstenpakket samenvalt. Het niveau het dichtst bij de uitvoering is vaak het bureau. Dit is de kleinste organisatorische eenheid waar hiërarchische, functionele, operationele en budgetbevoegdheden samenvallen. Op hetzelfde niveau als de bureaus zijn de districten gesitueerd. Districten zijn regionale vestigingen van de provinciale organisatie. Een voorbeeld van een dergelijke indeling is de dienst Groen, Water en Milieu met daarbinnen de afdeling Groen en het bureau recreatie.

De genoemde organisatorische eenheden worden aangestuurd door een leidinggevende.¹⁰ De managementstructuur loopt vaak parallel met de opbouw van de organisatie. De eerste laag, het hoogste hiërarchische niveau, is dat van de secretaris, het managementteam en de afzonderlijke directeuren. De directeuren zijn primair verantwoordelijk voor het managen, zowel inhoudelijk als op het gebied van bedrijfsvoering van hun organisatieonderdeel. Daarnaast zijn ze als lid van het managementteam verantwoordelijk voor coördinatie en integrale afstemming. De tweede en derde managementlaag bestaat uit respectievelijk de hoofden van een afdeling en de hoofden van een bureau/district.

⁸ Van Kemenade en Hendriks (1996, p. 45) concluderen dat de rol van de commissaris van de Koningin geheel verschillend wordt ingevuld, afhankelijk van de persoonlijke ambitie maar meer nog van de ruimte die hem of haar als het ware wordt gelaten.

⁹ De hoogste hiërarchische organisatie-eenheden worden ook wel sectoren, afdelingen of directies genoemd.

¹⁰ Het management van provincies is sterk aan verandering onderhevig geweest. Uit een schriftelijke inventarisatie van het vakblad Binnenlands Bestuur blijkt dat er eind jaren negentig op negenentwintig van de tweeënvijftig functies op het niveau van het managementteam nieuwe mensen zijn gekomen. Deze verandering in personen heeft ook voor een omslag in prioriteiten gezorgd. In het verleden waren top-ambtenaren veelal bezig met 'regelen'. Men was druk met personeelszaken, verlofregelingen en functiewaardering. Niet met beleid, dit was gedelegeerd aan afdelingshoofden of lagere ambtenaren. Dit ging ten koste van de helderheid en eenduidigheid van beleid. Inmiddels heeft er een omslag in denken plaatsgevonden (Van de Vijver, 1999, p. 23-25).

Onderstaand zal nader ingegaan worden op de taken en positie van de provinciesecretaris en van het managementteam.

Provinciesecretaris¹¹

De enige ambtenaar genoemd in de Provinciewet uit begin jaren zestig is de provinciesecretaris (Muller, 1970, p. 119). Het aantal zinnen over de provinciesecretaris is minder dan in het verleden. In de Provinciewet van 1937 stonden onder meer nog de volgende passages over de provinciesecretaris, destijds griffier¹² geheten:

- “tot griffier is alleen benoembaar hij, die Nederlander is, niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of het beheer over zijne goederen heeft verloren, noch van de verkiesbaarheid is ontzet en den ouderdom van vijf en twintig jaren heeft vervuld” (artikel 37);
- “de griffier is Onzen commissaris en de Gedeputeerde Staten, in alles wat het hun opgedragen bestuur aangaat, behulpzaam” (artikel 41); en
- “hij heeft zijne vaste woonplaats in de gemeente, waar de vergadering der Staten wordt gehouden” (artikel 44).

Anno 2006 stelt artikel 97 van de Provinciewet dat er “...in iedere provincie een secretaris is”. Artikel 99 geeft aan dat “Gedeputeerde Staten bevoegd is de secretaris te benoemen, te schorsen en te ontslaan.” Artikel 100 vervolgt dat “de secretaris Gedeputeerde Staten, de commissaris van de Koningin en de door Gedeputeerde Staten ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taken terzijde staat.” Gedeputeerde Staten stellen in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris. “De secretaris is in de vergadering van Gedeputeerde Staten aanwezig” en “stukken die van Gedeputeerde Staten uitgaan worden door de secretaris mede ondertekend” (artikel 101). Bovenstaande citaten uit de Provinciewet zijn bijzonder, de secretaris is immers de enige ambtenaar die in de Provinciewet afzonderlijk benoemd wordt.

Het geschetste wettelijke kader laat zien dat de wederzijdse afhankelijkheden tussen de secretaris en het college van Gedeputeerde Staten groot zijn. De secretaris is de belangrijkste intermediaire functionaris tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. De provinciesecretaris is de voornaamste contactpersoon van de commissaris van de Koningin naar de ambtelijke organisatie. Hij verbindt daarmee bestuur en ambtelijke organisatie. De secretaris krijgt daardoor een grote hoeveelheid informatie. Hij is op de hoogte van zowel de gedachten van het bestuur als van de ambtelijke managers. De speciale positie van de secretaris komt in het bijzonder tot uiting gedurende verkiezingen. De secretaris staat dan garant voor de continuïteit in de organisatie, bestuurders krijgen dan maximaal de status van passanten (Korsten & Tops, 1998, p. 337).

¹¹ Met de dualiseringsoperatie in 2003 is de functie van statengriffier geïntroduceerd. De statengriffier is verantwoordelijk voor het ondersteunen van Provinciale Staten. In dit onderzoek is om verwarring te voorkomen gekozen om voor de functie van de hoogste ambtelijke functionaris de term “provinciesecretaris” (of kortweg secretaris) te gebruiken, ook als bedoeld wordt op de periode voordat de naamswijziging geïntroduceerd is. De term griffier wordt in dit onderzoek niet gebruikt. Voor de functie van ondersteuner van Provinciale Staten wordt de term statengriffier gebruikt.

¹² Het woord griffier is volgens Muller (1970, p. 123) afkomstig van het Griekse woord grafein, waarvan ons woord griffelen afgeleid is, dat schrijven betekent. Afgaande op de etymologie zou men dus menen, dat de taak van griffier in hoofdzaak uit schrijven bestaat, hetgeen hij nu juist niet doet. De taak van de secretaris past beter bij de betekenis van dat woord. Secretaris is afgeleid van secreet, dat geheim betekent (Muller, 1970, p. 14).

De omschrijving van de functie van provinciesecretaris in de wet is wel duidelijk en eenduidig, maar ook summier en biedt ruimte voor verschillende uitvoeringsvarianten. De invulling en de taakopvatting verschilt per provincie. Behalve de persoonlijkheid van de functionaris, vormt ook een verschil in bestuurlijke wensen tussen de provincies hiervan de oorzaak (Oppenhuis de Jong, 2001, p. 88). In de literatuur (Hoogendorp, 1992, p. 7; Korsten & Tops, 1998, p. 344-346; Boelens en Huizendveld, 1997, p. 12; Dijkgraaf, 1998, p. 140; Lemstra, 1993, p. 152-157) worden de volgende taken en rollen aan de provinciesecretaris toebedeeld: secretaris en adviseur van Gedeputeerde Staten, intermediair (*trait-d'union*) tussen bestuur en ambtelijke organisatie, eerste ambtenaar, voorzitter van het management, verantwoordelijk voor middelenfuncties en representatie van de ambtelijke organisatie naar buiten.

Oppenhuis de Jong (2001, p. 87 en 93) geeft aan dat de provinciesecretaris na de reorganisaties van medio jaren tachtig doorgaans meer management in zijn taakomschrijving heeft gekregen. Werd midden jaren zeventig bij de werving van een provinciesecretaris nog vooral gezocht naar een bestuurlijk-juridisch adviseur, begin jaren negentig was hij al voorzitter van het managementteam, zij het doorgaans noch als *primus inter pares*. In 2001 zag men de provinciesecretaris steeds vaker aangeduid met de term “algemeen directeur” en is hij in bijna alle provincies eindverantwoordelijk gemaakt voor het reilen en zeilen van de gehele organisatie. Ook Korsten en Tops (1998, p. 342) stellen dat de rol van secretaris vanaf midden jaren tachtig veranderd is. Tot halverwege de jaren tachtig was hij vooral adviseur van het bestuur, brugfunctionaris tussen bestuur en organisatie, vraagbaak voor de organisatie en manager van de organisatie. In deze traditionele beschrijving ligt de nadruk op de bevoegdheden van de functionaris en op de structuur van de organisatie. Sinds midden jaren tachtig is de nadruk meer komen te liggen op de managementvaardigheden en leiderschapsaspecten van de secretaris en minder bestuursjuridisch getint. Concreet gaat het om het geven van leiding aan een permanent proces van organisatie-ontwikkeling, bevorderen van de kwaliteit van het strategisch beleid, het bevorderen van de eenheid van de organisatie middels duurzame coördinatie.

Boelens en Huizendveld (1997, p. 12) hebben op basis van de positie van de secretaris, de concernstaf en het college, varianten geconstrueerd voor ambtelijke organisaties. Deze varianten geven een beeld van de mogelijke posities in de topstructuur van de organisatie. De varianten construeren ze door zowel voor de positie van het college als voor de rol van de secretaris twee varianten te benoemen. De positie van het college kan daarbij bestaan uit een dominante sturende rol (vergelijkbaar met de positie van een raad van bestuur) tot een meer op afstand functionerend toezichhoudend college (vergelijkbaar met de positie van een raad van commissarissen). De rol van de secretaris kan in dit model bestaan uit een dienende, nauwelijks sturende rol of een stevig inhoudelijk meesturende rol. De vier varianten noemen zij de stafvariant, *primus-inter-pares*-variant, controllersvariant, president-directeursvariant (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Varianten voor de ambtelijke organisatie

	College van Gedeputeerde Staten dominant	College van Gedeputeerde Staten op afstand
Provinciesecretaris op afstand	Stafrol	Primus Inter pares
Provinciesecretaris dominant	Controllersrol	President-directeur

(Bron: Boelens & Huizendveld, 1997, p. 12)

Boelens en Huizendveld (1996, p. 15) typeren de varianten. In de stafvariant heeft de provinciesecretaris vooral een dienende taak, waarbij hij zich met een kleine bestuursondersteuning opstelt als staffunctionaris in enge zin voor het college van Gedeputeerde Staten. Zijn rol is die van procescoördinator, dat wil zeggen dat hij ervoor zorgt dat partijen bij elkaar komen en dat goede informatie wordt aangedragen volgens de juiste procedures. Hij neemt geen inhoudelijke stelling in. Het zwaartepunt van de macht ligt bij het college van Gedeputeerde Staten of indien er een zwak college is bij de directeuren. De commissaris van de Koningin moet eenheid van bestuur bewaken omdat die potentieel in gevaar kan komen door verkokering of departementalisme per beleidsveld.

In de primus-inter-pares-variant spelen de diensten een sterke rol. Er bestaat een grote spreiding van de macht zonder een duidelijk machtscentrum. De rol van bestuursondersteuning is op afstand gebracht. Het primaat ligt bijna volledig bij de vakdiensten. Vakdiensten kunnen veelal hun eigen gang gaan waardoor er een managementvacuüm kan ontstaan. De provinciesecretaris heeft weinig gezag, hij is primus-inter-pares.

In de controllersvariant hebben de provinciesecretaris en de Bestuursdienst in essentie een toetsende en meesturende functie. Ze vervullen een belangrijke rol in de coördinatie van de diensten en van gemeenschappelijke vraagstukken over de diensten heen, alsmede in de verdeling van de middelen. De macht is verdeeld tussen de vakdiensten, het college en de provinciesecretaris. De commissaris van de Koningin moet eenheid van bestuur bewaken omdat die potentieel in gevaar kan komen door verkokering of departementalisme per beleidsveld.

In de president-directeursvariant tot slot is de invloed van de provinciesecretaris op inhoudelijk en middelenterrein groot en draagt het karakter van een extra hiërarchische laag tussen het college van Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat. De macht ligt bij de provinciesecretaris en de concernstaf.

De mate waarin de onderscheiden varianten voorkomen hangt sterk af van het temperament, de instelling en de kwaliteit van de betrokken partijen. Bovendien dienen de persoonlijkheid en de vaardigheden van de provinciesecretaris overeen te komen met de specifieke eisen die elke variant stelt. Zo zal hij in de stafvariant een dienende en ondersteunende attitude moeten bezitten; in de tweede variant moet hij een diplomaat met overtuigingskracht zijn, in de controllersvariant een kritische analyticus die een soort countervailing powerrol moet vervullen ten opzichte van de zelfstandige dienstdirecteuren terwijl hij in variant vier een allround manager dient te zijn, die eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatie kan dragen (Boelens & Huizendveld, 1996, p. 27).

In de Memorie van Antwoord bij de Provinciewet (Bijlage handelingen Tweede Kamer, 1988-1989, 19836, nr. 9, p. 51) heeft de regering aangegeven dat de positie van de gemeentesecretaris en van de provinciesecretaris vergelijkbaar zijn. Korsten en Tops (1998, p. 339) onderscheiden een aantal basiskenmerken van gemeentesecretarissen. De meeste gemeentesecretarissen zijn man, veertigers, jurist en ze doorliepen een ambtelijke carrière in gemeenten. Vaak is de gemeente waar ze benoemd worden tot secretaris niet hun startgemeente als ambtenaar. De meeste gemeentesecretarissen zitten al vijf jaar op hun plek. De meeste gemeentesecretarissen zijn lid van een politieke partij, vaak van het CDA. De meeste secretarissen zijn meer politiek dan bureaucratisch georiënteerd.

Managementteam¹³

Het managementteam bestaat uit de provinciesecretaris en de directeuren van diensten. De provinciesecretaris is voorzitter van het managementteam. De rol van het managementteam kan divers zijn. Een algemene omschrijving van het managementteam is niet te geven, daarvoor is de situatie per provincie te verschillend. De taak van een managementteam varieert van een summier coördinerend overleg tot de zorg voor een effectief en efficiënt functioneren van de totale organisatie in de provincie (Lemstra, 1993, p. 154). Een rondgang langs enkele provincies leert dat het managementteam vaak een hiërarchisch verantwoordelijk orgaan is of een coördinerend orgaan zonder hiërarchische verantwoordelijkheden. Sommige provincies kiezen er voor het managementteam geen hiërarchische bevoegdheden te geven omdat de directeuren van diensten volledig verantwoordelijk zijn voor de producten van de dienst en rechtstreeks adviseren aan Gedeputeerde Staten. Zoals eerder opgemerkt heeft de rol van het managementteam invloed op de positie van de provinciesecretaris en vice versa.

2.5.4 Ambtelijke organisatie

Alle individuele ambtenaren zijn in een hiërarchische organisatie-eenheid ondergebracht. Een ambtenaar is volgens de Ambtenarenwet "...degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn." Ambtenaren staan in een publiekrechtelijke verhouding tot de overheid als werkgever; de aanstelling geschiedt door middel van een éézijdige rechtshandeling in tegenstelling tot een arbeidsovereenkomst die een tweezijdige rechtshandeling is door beide partijen gezamenlijk (Korsten & Tops, 1998, p. 306). Ambtenaren kunnen ingedeeld worden naar de positie die ze innemen in het bestuursproces. Op basis hiervan worden drie groepen ambtenaren onderscheiden: beleidsambtenaren, administratieve ambtenaren en uitvoerende ambtenaren. Beleidsambtenaren vervullen werkzaamheden met een leidinggevend en/of adviserend karakter op het gebied van de beleids- en besluitvorming. Administratieve ambtenaren zijn werkzaam op het terrein van intern management en het beheer. Uitvoerende ambtenaren zijn betrokken bij de sturingsfase van het bestuursproces als zodanig (Korsten & Tops, 1998, p. 306). In de twintigste eeuw is de omvang van het aantal ambtenaren explosief gegroeid. Er zijn drie perioden van opmerkelijke groei te noemen. De periode rond de Eerste Wereldoorlog (1909-1920) door een forse uitbreiding van het takenpakket. De periode rond de Tweede Wereldoorlog (1937-1950) en de periode vanaf eind jaren zestig tot eind jaren zeventig. Na 1982 vindt er een ommekeer plaats (Korsten & Tops, 1998, p. 308).

Nelissen e.a. (1996, p. 101) schetsten op basis van onderzoek het profiel van de doorsnee provincieambtenaar. De doorsnee provincieambtenaar is volgens Nelissen e.a. een man van achter in de veertig. Zijn politieke steun gaat vooral uit naar de PvdA, maar in het gedachtegoed van D'66 kan hij zich ook redelijk vinden. Hij heeft een technische of maatschappijwetenschappelijke opleiding genoten. Hij heeft iets vaker dan zijn collega's bij het rijk of de gemeenten buiten de overheid gewerkt. Hij verdient samen met de rijkstopambtenaar meer dan de gemeente topambtenaar. Hij vindt zijn werk buitengewoon plezierig en voelt zich goed thuis op zijn werk.

¹³ Deze aanduiding wordt in dit onderzoek gebruikt voor de ambtelijke top: de provinciesecretaris en de directeuren. Deze groep heeft in provincieland verschillende benamingen: Algemeen Managementteam, Collegiaal Overleg Directeuren, Directieteam, et cetera.

2.6 Dé provincie bestaat niet

Om de motieven van provincies om van organisatie-model te veranderen te kunnen inventariseren en verklaren heeft dit hoofdstuk in vogelvlucht de geschiedenis, de rollen en positie, de taken en de organisatie van provincies geschetst. Duidelijk is dat iedere provincie een eigen historie heeft en andere prioriteiten stelt. Provincies verschillen onderling sterk. In deze slotparagraaf zal nader op deze verschillen in worden gegaan.

Provincies zijn bijvoorbeeld onderscheidend in omvang, in de mate waarin er stedelijke en agrarische gebieden aanwezig zijn en in de aanwezigheid van grote centrumsteden. In provincies met grote centrumgemeenten (bijvoorbeeld Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Groningen) is de invloed van een provincie kleiner dan in provincies waar dergelijke steden ontbreken. Met name in de grootstedelijke regio's bestaat discussie over de rol en organisatie van de provincie. In provincies met een grote centrumstad claimt deze vaak in besluitvormingsprocessen een bovengeschiedt belang (Rob, 1999, p. 11-12). Karakteristieken van de provincie, zoals de aanwezigheid of afwezigheid van vliegvelden, grote steden, sociale problematieken, industrieel of agrarisch gebied, werkgelegenheid of de financiële situatie, bepalen de mate van verbondenheid en afhankelijkheid van het openbaar bestuur met de omgeving (Otto, 2000, p. 239 e.v.).

Ook Van Kemenade en Hendriks (1996, p. 29) beweren dat de variëteit en verscheidenheid tussen provincies groot is. Die verscheidenheid vindt niet alleen maar haar verklaring in de eigen historie en cultuur van de individuele provincies. Die wordt vandaag de dag steeds weer opnieuw geboren in de keuzes die de provincies maken: waar richten we ons op en welke rol willen we spelen? Alhoewel ze allemaal dezelfde functies hebben realiseren ze deze ieder op een eigen manier, ieder met eigen actoren uit de omgeving. Die actoren zijn nu eens klant, dan weer koopman: politiek bestuur, koepelorganisaties, private instellingen, bedrijven, individuele of georganiseerde burgers. Ieder heeft z'n eigen belangen en problemen. De provincie bepaalt in het spel tussen de actoren haar eigen positie en maakt keuzes die worden beïnvloedt door deze actoren. Dit fenomeen zorgt voor variëteit en verscheidenheid in wat provincies oppakken, in hoe ze het extern oppakken en in het bestuurlijk profiel dat ze daarmee neerzetten. Het betekent bijvoorbeeld dat Zeeland aan de slag gaat om haar voorzieningenniveau op peil te houden door geld te stoppen in de Hogeschool Zeeland. Groningen zoekt een strategische alliantie met de stad. Limburg maakt van de watersnood een deugd en zet Grensmaasprojecten op. Zuid-Holland gaat haar bestuurlijke problematiek te lijf door zelf het goede voorbeeld te geven met een forse vermindering van Gedeputeerden en een proef met projectcommissies.

Korsten en Tops (1998, p. 298-299) schetsen eveneens dat de verhouding overheid-samenleving wordt gekenmerkt door een toenemende wederzijdse penetratie. Het geloof dat de overheid de samenleving kan "maken" is verdwenen (Van Gunsteren & Ruyven, 1993, p. 114-125). Het maatschappelijk draagvlak voor beleid is broos geworden. Vertrouwen en legitimiteit moet telkens weer worden verworven. Twaalf provincies, dus twaalf verschillende keuzes in wat ze doen en hoe ze het aanpakken. Iedere provincie heeft een eigen (bestuurs)profiel. Het maken van die keuzes heeft een hoog politiek karakter. "De provincie" bestaat dus niet (Van Kemenade & Hendriks, 1996, p. 11).

Derksen (1992) pleit voor diversiteit in organisatie van provincies. Waarom Drenthe, Friesland, Noord-Brabant en al die andere provincies belasten met oplossingen die geëigend zijn voor de problemen rondom de grote steden? Deze provincies protesteerden luid tegen het vasthouden aan een uniforme organisatie. Wie iets wil veranderen in dit land

moet zich richten op de problemen ter plaatse. Van onderaf zal bekeken moeten worden waaraan behoefte bestaat.

Een deel van de verschillen tussen provincies is te verklaren door het verschil in politieke kleur van het provinciale bestuur. Iedere politieke partij en samenstelling van partijen (colleges) hebben andere prioriteiten en hebben een verschillende visie op de organisatie. Het verschil in provincies komt ook tot uiting door de grootte van de provincie. Onderstaande tabel laat de diversiteit in politieke signatuur van het provinciale bestuur (partijen waaruit het college bestaat, politieke kleur van de commissaris van de koningin) zien alsmede parameters (aantal GS-leden, aantal ambtenaren, inwonersaantal, uitkering uit het Provinciefonds) die het verschil in omvang van de afzonderlijke provincies laten zien.

Tabel 2.2: Kerngegevens provincies (partij CdK, aantal GS-leden, aantal ambtenaren en inwoners, uitkeringen provinciefonds)

Provincies	Collegesamenstelling	Partij CdK	Aantal GS-leden	Aantal ambtenaren (a)	Aantal inwoners (b)	Uitkering provinciefonds in mln (c)
Drenthe	PvdA, VVD	PvdA	5	521	482.415	54,7
Flevoland	CDA, PvdA, VVD	D'66	5	425	359.904	47,7
Friesland	CDA, PVDA, VVD	VVD	5	960	642.066	79,6
Gelderland	CDA, PvdA, VVD	VVD	6	1500	1.966.929	137,2
Groningen	CDA, PvdA	PvdA	5	950	574.384	66,0
Limburg	CDA, PvdA, VVD	CDA	6	953	1.139.335	70,8
Noord-Brabant	CDA, PvdA, VVD	CDA	7	1600	2.406.994	102,4
Noord-Holland	CDA, GL, VVD, D'66	GL	6	1100	2.587.265	109,1
Overijssel	CDA, PvdA, VVD	CDA	6	1000	1.105.510	95,1
Utrecht	CDA, PvdA, VVD	D66	6	905	1.162.258	51,0
Zeeland	CDA, PvdA, SGP, VVD	CDA	6	700	379.028	60,0
Zuid-Holland	CDA, PvdA, VVD	VVD	6	2200	3.451.942	145,8

(Bron: Provincies.nl, 1 januari 2006)

a: Ultimo 2003. In 1997 bedroeg het aantal ambtenaren nog 12.405. Sindsdien heeft er een geleidelijke stijging plaatsgevonden. Het aantal provincieambtenaren bedraagt in 2003 1.4% van het totaal aantal ambtenaren in Nederland (Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

b: per 1 januari 2004 (Bron: metatopos)

c: Provincies zijn voor hun inkomsten voor het overgrote deel afhankelijk van de rijksoverheid. Een deel van de inkomsten komt uit het Provinciefonds (een fonds waarin het Rijk jaarlijks een deel van de belastingopbrengst stopt en verdeelt over de provincies). Deze inkomsten mag de provincie naar eigen inzicht besteden. Daarnaast ontvangen provincies doeluitkeringen van het rijk voor bijvoorbeeld openbaar vervoer, jeugdhulpverlening of bodemsanering. Hoeveel een provincie krijgt is afhankelijk van het aantal inwoners, van het oppervlak aan land en water en van regionale omstandigheden. Provincies kunnen ook zelf belasting heffen, de meest bekende provinciale heffing wordt gevormd door de opcenten, een provinciale opslag op de motorrijtuigenbelasting. Provinciefonds, doeluitkeringen en motorrijtuigenbelasting dekken zo'n tachtig procent van de inkomsten. Overige inkomsten komen uit andere bronnen en zijn per provincie verschillend. Alle provincies ontvangen leges, vergoedingen voor provinciale stukken of verleende diensten zoals bepaalde milieuvergunningen en het omhoog zetten van een brug. Sommige provincies krijgen inkomsten uit fondsen van de Europese Unie. De meeste provincies hebben reserves die, bijvoorbeeld in de vorm van rente, zorgen voor opbrengsten (Provincies.nl, 2006).

Hoofdstuk

3

Een veranderend provinciaal organisatiemodel

3.1 Inleiding

De Provinciewet zegt sinds de meest recente wijzigingen, die in het kader van de dualiseringsoperatie op 12 maart 2003 zijn aangebracht, niets meer over de organisatie van provincies. Artikel 157 waarin was vastgelegd dat Provinciale Staten een organisatieverordening vast zou moeten stellen waarin, binnen de grenzen van de wet, het provinciebestuur zelf de organisatiestructuur bepaalt, is komen te vervallen. De Provinciewet gaat uitsluitend nog in op de functie van de provinciesecretaris. Het is dus aan de provincie zelf om de eigen organisatie in te richten. De keuze voor een bepaalde organisatiestructuur bepaalt de verdeling van taken en de gezagsrelaties waarbinnen de werkzaamheden van de organisatie worden verricht. Het doel van de organisatiestructuur is de handelingen van de medewerkers van de organisatie zodanig te coördineren dat de doelstellingen van de organisatie worden bereikt (Ter Borgt, 2005, p. 20; Keuning & Eppink, 2000, p. 87). In onderstaande tabel worden organisatiemodellen geschetst die provincies volgens de literatuur gekend hebben.

Tabel 3.1: Ontwikkelingen in basisstructuur provinciale organisatiemodellen

Tijdvak	Provinciale organisatiemodellen
Tot aan jaren tachtig	Griffiemodel
Jaren tachtig tot en met jaren negentig	Sectorenmodel
Jaren negentig tot heden	Concernmodel

De literatuur uit dit hoofdstuk is vooral geënt op gemeentelijke organisatiemodellen. Specifieke literatuur over provinciale organisatiemodellen is slechts in zeer beperkte mate voor handen. De organisatiemodellen van beide overheidsorganisaties vertonen echter grote overeenkomsten. Geut e.a. (1996, p. 116) stellen in het “Handboek Overheidsmanagement” dat de structuur en ontwikkelingsrichting van provincies sterke overeenkomsten vertoont met die van gemeenten. Net als bij gemeenten vond bij provincies in de jaren tachtig een golf van reorganisaties plaats. Waar gemeenten van het secretariemodel afstapten, deden provincies dit met het daarop lijkende griffiemodel. Ook Dijkgraaf (1998, p. 165) concludeert dat de ontwikkelingen in organisatiemodellen bij provincies vergelijkbaar zijn met ontwikkelingen bij gemeenten. Het provinciale griffiemodel heeft op hoofdlijnen dezelfde kenmerken als het gemeentelijke secretariemodel. Ook zijn beide modellen begin jaren tachtig om vergelijkbare redenen vervangen door een model waarbij beleidsvoorbereiding en uitvoering in één dienst werden ondergebracht, het zogenaamde sectorenmodel. Het concernmodel, dat zowel bij gemeenten als bij provincies vanaf 1995 werd ingevoerd, ontstond vanuit dezelfde behoefte om de ambtelijke en bestuurlijke coördinatie te verbeteren. Het model is een afgeleide variant van het sectorenmodel.

In dit hoofdstuk zal aan de hand van een literatuurstudie worden geschetst op welke wijze provincies hun organisatie de afgelopen dertig jaar vormgegeven hebben. Allereerst zal in paragraaf 3.2 aangetoond worden dat, alhoewel de provinciale basisstructuur vaak gelijk is, er binnen deze basisstructuur lokale inkleuringen aangebracht kunnen worden. In

de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 zal aandacht worden besteed aan de volgens de literatuur meest voorkomende organisatiemodellen. Achtereenvolgens zal het griffiemodel (paragraaf 3.3), het sectorenmodel (paragraaf 3.4) en het concernmodel (paragraaf 3.5) aan de orde komen. Paragraaf 3.6 gaat vervolgens in op mogelijke opvolgers van het concernmodel waarna in paragraaf 3.7 het hoofdstuk afgesloten wordt met een overzicht en een conclusie.

3.2 Vormgeving van organisatiemodellen

Hoewel provincies gebruik maken van een beperkt aantal organisatiemodellen betekent dit niet dat ze allen op een uniforme manier vormgeven zijn (Van Raay & Wolters, 1988, p. 45). Aan een basisstructuur worden lokale inkleuringen gegeven. Deze lokale inkleuring is afhankelijk van een aantal factoren. Zo varieert het aantal ambtenaren per provincie. Deze factor is weer van invloed op het aantal organisatieonderdelen (diensten, afdelingen en bureaus). Maar ook de politieke kleur van het bestuur kan invloed hebben op het aantal afdelingen, net als de bestuurlijke beleidsprioriteiten en de financiële positie van een provincie. Ook komen sommige taken in de ene provincie sterker naar voren dan in andere provincies waardoor er afzonderlijke eenheden gecreëerd kunnen worden.

Op onderdelen verschilt de vormgeving van de basisstructuur. Zo kan de wijze waarop provincies hun primaire proces ingedeeld hebben variëren. De organisatiekundige literatuur (Keuning & Eppink, 2004) laat een viertal indelingscriteria voor het vormgeven van organisatiemodellen zien, namelijk organisatie-indelingen naar vakdiscipline, procesfasen, markt en geografie.¹⁴ In organisatiemodellen waarbij “vakdiscipline” het leidende criterium is worden aanverwante functies bij elkaar in één organisatieonderdeel geplaatst (bijvoorbeeld een afdeling vervoer). In organisatiemodellen met een “procesgericht” indelingscriterium worden aanverwante functionarissen uit een specifieke fase van het beleidsproces bij elkaar gezet (bijvoorbeeld de afdelingen beleidsvorming of beleidsuitvoering). In organisatiemodellen waarbij “markt” het leidende criterium is worden functionarissen bij elkaar geplaatst die allen voor dezelfde markt werken (bijvoorbeeld een afdeling consumentenelektronica). In organisatiemodellen die tot slot gericht zijn op een “geografische” bundeling worden functionarissen bij elkaar geplaatst die allen een specifieke regio bedienen (bijvoorbeeld een afdeling Zuid-Nederland).

Ook kan het aantal diensten, sectoren of afdelingen in een basisstructuur verschillen. Het werkelijke aantal diensten hangt, naast het aantal provinciale ambtenaren, ook nog af van de mate waarin provincies taken en producten in organisatieonderdelen bundelen. De ene provincie plaats alle taken en producten in drie organisatieonderdelen terwijl een andere provincie de taken en producten in twintig organisatieonderdelen onderbrengt.

Daarnaast kan de wijze waarop provincies hun staffuncties georganiseerd hebben verschillen. Onder staffuncties worden die functies verstaan die het primaire proces ondersteunen. Te denken valt aan processen als personeelszaken, financiën, huisvesting of automatisering. In de ene provincie worden de staffuncties zoveel mogelijk centraal georganiseerd terwijl andere provincies er juist voor kiezen de staffuncties zo decentraal mogelijk in de organisatie te beleggen. Bij de organisatie van de staffuncties is ook de wijze waarop de middenfuncties georganiseerd zijn van belang. De middenfuncties kunnen op drie manieren georganiseerd zijn (Dijkgraaf, 1998, p. 145-146). Allereerst kunnen de middenfuncties gedecentraliseerd worden ondergebracht in afzonderlijke afdelingen of diensten. Dit was het geval in de provincie Flevoland waar voor personeel en organisatie

¹⁴ Keuning en Eppink schetsen deze indeling met name voor commerciële organisaties, echter ook voor de overheid is deze indeling relevant.

alsmede voor financiën aparte afdelingen zijn opgericht. Ten tweede kunnen de middelenfuncties gecentraliseerd worden in een middelendienst. De provincie Groningen heeft in het verleden bijvoorbeeld een dienst Centrale Ondersteuning opgericht waarin onder andere een afdeling P&O en een afdeling Financiën waren opgenomen. Tot slot kunnen de middelenfuncties in grote mate gedecentraliseerd worden terwijl de middelenafdelingen, in dit geval de middelendiensten, vrij klein zijn. De provincie Gelderland kende binnen de Bestuursdienst een sector Bedrijfsvoering waarin de afdeling Personeelszaken was opgenomen. Zowel de dienst Milieu & Water als de dienst Ruimte, Wonen & Groen kenden ieder ook de genoemde gedecentraliseerde personeelsafdelingen en financiële afdelingen.

Een laatste verschil binnen de basisstructuur is de wijze waarop de organisatie aangestuurd wordt. In de ene provincie kiest men er voor de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen terwijl andere provincies er juist voor kiezen de verantwoordelijkheid zo hoog mogelijk in de organisatie te beleggen. In die provincies waarbij men verantwoordelijkheden op directie of sectorniveau legt is vaak gekozen voor integraal management. In provincies waarbij de verantwoordelijkheid zo hoog mogelijk in de organisatie wordt gelegd is veelal het managementteam verantwoordelijk voor beleidsvorming en –uitvoering en middelenmanagement. Het managementteam bestaat veelal uit de directeuren van de diensten en de provinciesecretaris. De taakomschrijving van het managementteam verschilt per provincie. In veel provincies is een managementteam ingevoerd dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering, dat wil zeggen de zorg voor het algemene functioneren van de organisatie, en soms ook voor de beleidscoördinatie en de advisering over de hoofdlijnen van beleid. De beleidscoördinatie ligt over het algemeen gevoeliger dan de bedrijfsvoering. Aan de ene kant wil het politieke bestuur de beleidscoördinatie en de horizontale integratie bevorderen. Aan de andere kant is het politieke bestuur bang dat op die manier hun politieke primaat wordt aangetast. In alle provincies zijn voorwaarden ingebouwd om te voorkomen dat het politieke primaat wordt aangetast.

3.3 Griffiemodel¹⁵

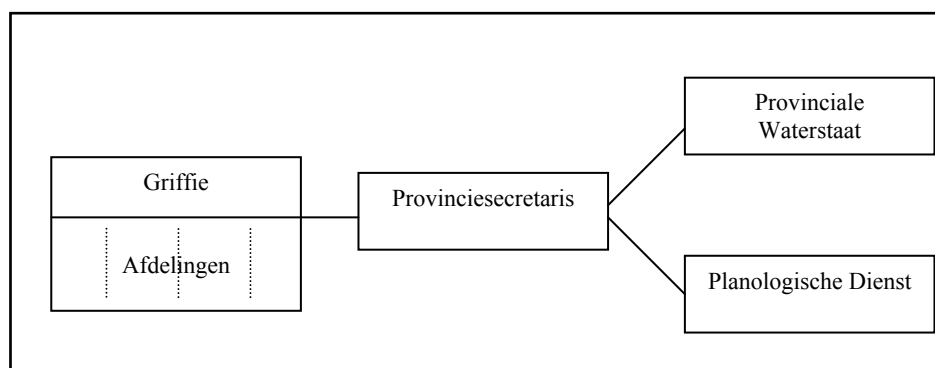
Provincies kenden zeer lang een stabiele vorm van Griffie¹⁶ en diensten (Geut e.a., 1996, p. 118). De Griffie, onder leiding van de provinciesecretaris, ondersteunde het College van Gedeputeerde Staten. Uitvoerende taken waren ondergebracht bij de uitvoerende diensten. Het griffiemodel is in sterke mate een naar functiegebieden ingedeelde organisatie in een redelijk stabiele omgeving. De grondslag van de functionele organisatie is een centraal gestuurde specialisatie (Otto, 2000, p. 110). De verschillende afdelingen beschikken elk over deskundige medewerkers, waarvan het aantal door middel van een centraal budget wordt vastgesteld. Kenmerkend voor het griffiemodel is een scheiding tussen het maken en

¹⁵ In de literatuur worden door auteurs ook andere typeringen voor het griffiemodel (griffie-dienstenmodel) gebruikt. In Hiemstra (1999, p. 50) wordt het ook wel het “wettelijk model” genoemd. Het “departementaal-model” is een andere benaming. Dit betekent dat de fase van een afdeling in het beleidsproces het uitgangspunt vormt voor de inrichting van de ambtelijke organisatie. Beleidsvoorbereiding en –ondersteuning vinden plaats op de Griffie; de diensten en bedrijven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Anderen noemen het “diensten-beleidsveldenmodel”.

¹⁶ Met de Griffie wordt in dit onderzoek bedoeld op het orgaan dat de provinciesecretaris (voormalige griffier) ondersteunde. Tegenwoordig heet dit orgaan vaak de Bestuursdienst of Bureau Ondersteuning Provinciesecretaris. Een aantal taken zijn in veel provincies ook ondergebracht bij een aparte Concerndienst. De Griffie moet niet verward worden met de Statengriffie; het bureau dat statengriffier ondersteund.

het uitvoeren van beleid. De Griffie bereidt beleid voor en de diensten en bedrijven voeren beleid uit. Diensten zijn instanties die organisatorisch (ver)zelfstandig(d) zijn en zich richten op de uitvoering van een specifieke taak. Diensten worden gevormd op basis van inhoudelijke disciplines en/of werkgebieden (Otto, 2000, p. 111). Bedrijven, zoals de provinciale bibliotheek, zijn belast met de uitvoering van bedrijfsmatige taken waaruit eigen inkomsten voortkomen.

Het model kenmerkt zich met name door de functionele toedeling van taken en personen aan de afzonderlijke diensten. Het doel hiervan is een verdieping van de kwaliteit van besluitvorming, niet alleen door elkaar aanvullende en versterkende technische en juridische specialisaties, maar evenzeer in de sfeer van checks and balances (de ingebouwde competentie tussen diensten). Hierdoor blijft het primaat meer bij Gedeputeerde Staten berusten en bovendien wordt collegiaal bestuur gestimuleerd. Onderbrenging van de bestuurlijk-juridische werkzaamheden in een provinciale dienst geeft een garantie voor de afstemming en de kwaliteitsbewaking van het bestuurlijk-juridisch handelen, niet gehinderd vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt gezien minder relevante aspecten (provincie Zuid-Holland, 1984, p. 32). Onderstaand figuur schetst het griffiemodel.



Figuur 3.1: Griffiemodel

In dit traditionele organisatiemodel is de bestuurlijke coördinatie geconcentreerd bij het college van Gedeputeerde Staten. De ambtelijke coördinatie centreert zich op beleidsniveau rond de functies van de dienstenhoofden en van de provinciesecretaris en in het verlengde van de laatste bij de provinciale Griffie. De coördinatie van de uitvoering vindt plaats op de lagere echelons in de organisatie. In dit model worden bestuurlijk-juridische werkzaamheden uitgevoerd door medewerkers van de provinciale Griffie, technische werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers van de Provinciale Waterstaat en planologische werkzaamheden worden verricht door medewerkers van de Planologische Dienst. Bij de toedeling van taken aan Griffie, Waterstaat en Planologische Dienst wordt ook wel uitgegaan van de begrippen beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsuitvoering. De Griffie wordt dan de rol toebedeeld van de centrale en coördinerende schakel in het besluitvormingsproces. De beide andere diensten zijn in die gedachteconstructie belast met beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende werkzaamheden.

De Griffie is een ondersteunend orgaan voor het college van Gedeputeerde Staten en voor Provinciale Staten. De Griffie richt zich op beleidsinhoudelijke en juridische

beleidsvoorbereiding- en advisering en bestaat uit een aantal afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van het beleid en uit een aantal stafafdelingen. De Griffie is als het ware een vergaarbak van ambtenaren geworden die niet primair binnen de diensten van de provincie horen en staat niet naast en nog minder tegenover de technische diensten; zij zijn coördinerend bijstandsorgaan voor de beleidsvoering en geplaatst in het centrum van het betrokken overheidsapparaat (Muller, 1970, p. 116). De Griffie is het orgaan dat in laatste instantie de beleidsbeslissing niet alleen voorbereidt maar ook toetst. Als zodanig neemt de Griffie een centrale en niet te vervangen plaats in. Werkzaamheden worden niet overgedaan op de Griffie maar plannen worden getoetst aan het totale beleid. De toetsende taak van de Griffie is net zo belangrijk als de beleidsvoorbereidende taak.

De diensten en bedrijven hebben een redelijk zelfstandige positie en zijn gericht op de uitvoering van een specifieke taak. Ze worden aangestuurd door een directeur die verantwoordelijk is voor het betreffende organisatieonderdeel. De dienstdirecteur is op zijn beurt hiërarchisch ondergeschikt aan de provinciesecretaris. De provinciesecretaris vervult de functie van scharnierpunt. Contacten tussen de diensten en het bestuur verlopen als gevolg van scheiding van beleidsvoorbereiding en uitvoering en als gevolg van collegiaal bestuur via de provinciesecretaris. Hij is daarmee spin in het web (Hiemstra, 1999, p. 50).

Doordat het aantal provinciale taken toenam en dientengevolge ook het aantal ambtenaren steeg, werden zowel de Griffie als de diensten steeds groter. Ook nam het aantal afdelingen toe. De groei van het ambtelijk apparaat is volgens Derksen (2001, p. 125-126) aan drie factoren toe te schrijven. Ten eerste werden gemeenten en dus ook provincies groter. Meer mensen behoeven meer dienstverlening en daarmee meer ambtenaren. Ten tweede is het takenpakket in de loop der jaren aanzienlijk uitgebreid. Ten derde vergden deze nieuwe taken een toenemende specialistische inbreng van ambtenaren bij beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De organisatie werd groter waarbij zowel de Griffie als de diensten steeds autonomer werden (Bekke, 1989, p. 193). Er was sprake van sectorale belangenbehartiging waardoor er geen geïntegreerd beleid kon ontstaan (Van Raay & Wolters, 1988, p. 46). Bovendien ontwikkelden de diensten in toenemende mate specialistische kennis.

De beleidsvoorbereiding verplaatste zich van de Griffie naar de diensten. De Griffie presenteerde niet langer eigen voorstellen aan het college van Gedeputeerde Staten maar presenteerde de voorstellen van een vakdienst waarbij de Griffie er zelf nog eens een advies bovenop legde. Hiemstra (1999, p. 50) noemt het advies van de vakdiensten een pré-advies en dat van de Griffie het volledige advies. Het beleidsproces werd hierdoor inefficiënter. De Griffie werd een extra schakel in een beleidsproces waardoor er sprake was van advies-op-advies. Het werd onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Zowel de Griffie als de diensten hadden beide voorbereidende als uitvoerende taken gekregen. Door verschillen van inzicht ontstonden competentieproblemen, lacunes, doublures en patstellingen. Bovendien was er sprake van onvoldoende en onsystematische communicatie en feedback binnen de beleidsterreinen (Van Raay & Wolters, 1988, p. 46). Om inefficiënties te verhelpen werden procedures ontwikkeld. Zo ontstonden het parafencircuit en een woud van interne regelingen en procedures. Om de beleidsafstemming te vergroten en met name de beleidsvoorbereiding efficiënter te laten verlopen werden binnen de Griffie coördinerende functies gecreëerd. Voor het bestuur moest het zo duidelijker worden wie waarvoor verantwoordelijk was. De Griffie onder leiding van de provinciesecretaris werd groter en kreeg meer invloed, de diensten onder leiding van de directeurs verloren autonomie. Er ontstonden competentieproblemen, afstemmingsproblemen en fricties tussen

de Griffie en de diensten. Het grote probleem van het griffiemodel is het niet of in onvoldoende mate totstandkomen van horizontale coördinatie door middel van wederzijdse afstemming.

Het coördinatieprobleem is niet alleen een ambtelijk maar tevens ook een bestuurlijk probleem. De mate waarin het college van Gedeputeerde Staten in staat is collegiaal te besturen, heeft een belangrijke invloed op de organisatorische samenhang van het provinciaal apparaat. Hoe groter de departementalisatie, hoe minder de collegiale besluitvorming en hoe groter de coördinatieproblemen (Dijkgraaf, 1998, p. 140-142). Er was sprake van een stroeve communicatie tussen het bestuur en het ambtelijke apparaat als gevolg van een gebrek aan eenduidige besluitvorming binnen het college van Gedeputeerde Staten. Dit had tot gevolg dat er geen duidelijke politieke sturing was; een gebrek aan integratie van beleid bleef heersen. Er ontstond binnen het ambtelijke apparaat weerstand tegen de geringe legitimering van het beleid (Van Raay & Wolters, 1988, p. 46).

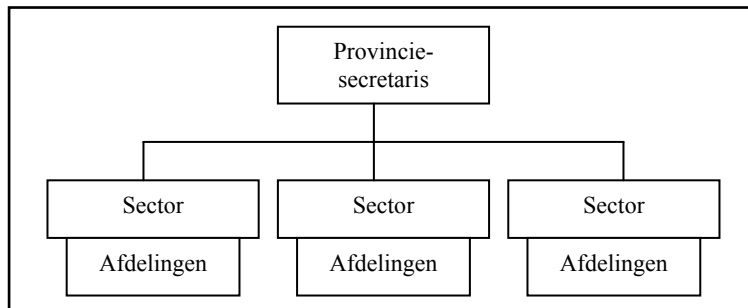
Naast bovengenoemde interne factoren waren er ook externe factoren debet aan de ontoereikendheid van het griffiemodel (Polhuis, 1995, p. 266). Het griffiemodel was onvoldoende omgevingsgericht. Het model bleek niet in staat om de explosieve groei van gemeentelijke taken op te vangen, noch om adequaat in te spelen op de complexiteit die daarmee gepaard ging. Het model faalde om de veranderingen die zich afspeelden in de maatschappij en in het lokale politieke systeem te verwerken. Ook het gebrek aan samenhang tussen het door de provincie te voeren beleid en de structurering van de organisatie die dat beleid moest voorbereiden en uitvoeren werd steeds groter. Een extra van buiten komende complicatie was de bezuinigingsdruk die vanaf de jaren zeventig in toenemende hevigheid op overheidsorganisaties werd gelegd. Ook raakte het model hoe langer hoe meer ontoegankelijk voor het publiek.

3.4 Sectorenmodel

Door bezuinigingen zagen provincies zich begin jaren tachtig genoodzaakt af te slanken. Provincies waren niet langer meer in staat alle taken uit te voeren, een herbezinning op taken was nodig. Tegelijkertijd nam de behoefte om een oplossing te vinden voor de coördinatieproblemen zoals die in het griffiemodel aanwezig waren toe. Ook voor de andere inefficiënties uit het griffiemodel zou een oplossing bedacht moeten worden. Tussen de Griffie en de diensten ontstond een toenemende spanning. De functie van de Griffie werd omstreden doordat diensten zelf meer gingen adviseren aan het bestuur. Dienstdirecteuren onttrokken zich aan de hiërarchische leiding van de provinciesecretaris (Hiemstra, 1999, p. 51-52).

Provincies voerden een model in waar bij elkaar horende taken samengevoegd werden, beleidsvoorbereiding en –uitvoering geïntegreerd werden, middelenfuncties decentraal geplaatst werden en waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen in het leven werden geroepen ten behoeve van de bestuursondersteuning en voor coördinatie van beleid en middelen (Dijkgraaf, 1998, p. 140-142). Het model kreeg de naam sectorenmodel mee. De essentie van het model is de ontmanteling van de traditionele Griffie en omvorming van de ambtelijke organisatie tot een concern-werkmaatschappijenmodel met een hoge graad van decentralisatie van bevoegdheden (Camps, 1996, p. 10). Alle werkzaamheden die nodig zijn om de doelstelling van een bepaald beleidsveld te realiseren worden in dit model binnen een organisatorische eenheid ondergebracht. De verantwoordelijkheid voor het geheel berust per beleidsveld (lees per sector) bij ambtelijke managers. De coördinatie tussen diensten van deze beleidsvelden vindt op een hoog niveau plaats en vergt overigens

ook een tamelijk grote inspanning. Het onderbrengen van werkzaamheden behorend tot een beleidsveld in een dienst biedt de mogelijkheid om deze werkzaamheden dicht bij elkaar te brengen dan in het griffiemodel mogelijk was. Dat zou vooral de kwaliteit, flexibiliteit en snelheid van provinciaal handelen binnen een beleidsveld ten goede komen. Er is in het sectorenmodel sprake van meer uitvoeringsgerichtheid en probleemgerichtheid en minder disciplinegerichtheid in de wijze van werken (Provincie Zuid-Holland, 1984, p. 32). Onderstaand figuur schetst het sectorenmodel.



Figuur 3.2: Sectorenmodel en concernmodel

Kenmerkend is een sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering naar een beperkt aantal diensten (Hiemstra, 1999, p. 53). Relatief autonome diensten gaan op in een aantal sectoren met een centraal systeem van resultaatbeoordeling en middelentoewijzing. Bij deze meer autonome organisatieonderdelen vindt integratie plaats van beleid en beheer op een bepaald beleidsterrein. Afhankelijk van de grootte van de organisatie gaat dat gepaard met decentralisatie van de middelenfuncties naar de diensten (Otto, 2000, p. 111).

Op concernniveau wordt veelal een Bestuursdienst opgezet waarin geconsolideerde activiteiten en uitvoerende activiteiten die niet goed plaatsbaar zijn bij sectoren worden ondergebracht, ondermeer concertaken, staftaken en facilitaire taken. Concertaken zijn concern planning en control, dienstoverstijgend beleid/concernstrategie, coördineren en monitoren van beleid. De staftaken van de Bestuursdienst zijn die taken die niet zijn gedecentraliseerd naar de vakdiensten. Hierbij kunnen we denken aan de taken op het gebied van personeel en organisatie, informatie en automatisering, financiën en juridische zaken. Bij de facilitaire taken van de Bestuursdienst kunnen we denken aan taken als het beheer van gebouwen, archivering en bodediensten (Bekke & Hiemstra, 1998, p. 295). Niet langer is de fase in het beleidsproces het uitgangspunt voor de inrichting van de organisatie, maar het beleidsterrein (Hiemstra, 1999, p. 53). Vandaar de naam sector.

In dit model is er een rechtstreekse relatie tussen de dienstdirecteuren en de portefeuillehouders. Hierdoor heeft de positie van de provinciesecretaris het karakter van spelverdeler gekregen (Otto, 2000, p. 111). De provinciesecretaris is verantwoordelijk voor het coördineren en integreren van de beleidsvoorstellen die uit de sectoren komen (Van Raay & Wolters, 1988, p. 58). Daarbij wordt hij ondersteund door een kleine Griffie. De Griffie houdt zich in dit model met name bezig met beleidsafstemming, toetsing van beleid aan de randvoorwaarden en beleidsevaluatie (Bekke, 1989, p. 196). De Griffie bestaat in dit model uit een aantal coördinerende afdelingen die geen werkzaamheden van de diensten over doen maar fungeren als integrator en lange termijn denker. De Griffie is dus geen orgaan waar beleidsvoorbereiding en uitvoering door elkaar lopen; maar een orgaan ten

behoefte van de bestuurshulp. Afzonderlijke diensten mogen administratief-juridische en bestuurlijke aspecten van hun taak zelfstandig behartigen.

Het sectorenmodel heeft in vergelijking met het griffiemodel een aantal voordelen. De coördinatieproblematiek is voor een deel geringer, het aantal beleidsvelden is door samenvoeging immers teruggebracht. Het voornaamste voordeel van dit model is dat de positie van de provinciesecretaris aan duidelijkheid gewonnen heeft. De provinciesecretaris kan zich richten op beleidsontwikkeling door middel van planning en coördinatie. Het is aan de sectoren om in een rechtstreekse lijn met de verantwoordelijke portefeuillehouder beleid voor te bereiden. De provinciesecretaris is niet langer de tussenschakel tussen de diensten en de portefeuillehouder. Het beleidsvormingsproces binnen de ambtelijke organisatie verloopt effectiever omdat alle beschikbare kennis binnen de beleidsvelden gebundeld is. De sectoren kunnen zelfstandig beleid voorbereiden en staan in direct contact met de portefeuillehouder. Dagelijkse zaken kunnen zo snel afgestemd worden. De kloof tussen beleid en uitvoering is opgeheven evenals veel van de bestaande dubblures. Ook de gerichtheid op de omgeving is gegroeid.

Het sectorenmodel kent ook een aantal nadelen (zie ondermeer Dijkgraaf, 1998, p. 93-98; Camps, 1996, p. 18; Bruinsma & De Jonge, 1996, p. 29-30; Bekke & Hiemstra in: Korsten & Tops, 1998, p. 297). Een eerste nadeel is de beperkte aandacht voor de ondersteuning die bestuurders in hun directe nabijheid nodig hebben. De relatie tussen bestuur en ambtelijk management staat onder druk. Doordat diensten over vergaande gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden beschikken, zijn de politieke beïnvloedingsmogelijkheden en democratische controle in de praktijk vaak gering. Een tweede nadeel is de te sterke ontmanteling van de centrale organisatie. De neiging om alle voorkomende functies binnen diensten onder te brengen kan leiden tot kostenverhoging of verlies van specialistische deskundigheid. Een derde nadeel is de beperkte aandacht voor de bestuurlijke pendant van het sectorenmodel, dus te weinig aandacht voor de portefeuille-indeling, de commissiestructuur en de relatie naar de raad. Detailsturing door individuele collegeleden gaat ten koste van strategische aansturing door het college als collectief. In het college ontwikkelt zich een zeker non-interventiegedrag naar elkaar. Provinciebrede zaken komen vaak onvoldoende, of in ieder geval niet geïntegreerd, van de grond. Een vierde nadeel is dat de centrale beleids- en middelenafdelingen vaak niet beschikken over de bevoegdheden om coördinatie af te dwingen, hun rol is meestal beperkt tot marginale toetsing. Een vijfde nadeel is dat vergaderingen van het Managementteam vaak een informatief karakter dragen, de bespreking van de middelen en van praktische zaken overheerst. De provinciesecretaris kan vanwege het ontbreken van bevoegdheden ten opzichte van de diensthooften, geen duidelijk stempel op dit overleg drukken. Vergaderingen van het managementteam kregen een vrijblijvend en coördinerend karakter. Het zwaartepunt van de aansturing van de organisatie ligt bij de individuele portefeuillehouders en bij de afzonderlijke directeurs van de vakdiensten. Een enerlaatste nadeel is de beperkte aandacht voor functies die de eenheid van de organisatie ondersteunen en te veel accent op de afzonderlijke sectoren. Er vindt verkokering plaats door een sterke concentratie op eigen taken met concurrentie tot mogelijk gevolg. Een laatste nadeel van het sectorenmodel is de beperkte aandacht voor de regionale inbedding van de lokale organisatie. Bij reorganisaties wordt te veel afgestemd op de eigen organisatie en wordt nog te weinig gekeken naar de plaats die de provincie in neemt in het netwerk van lokale en regionale organisaties.

In onderstaand kader worden op hoofdlijnen vier afgeleide modellen van het sectorenmodel geschetst die volgens Bekke bij gemeenten ingevoerd zijn.

Tekstbox 3.1: Afgeleide modellen van het sectorenmodel bij gemeenten

Functioneel model

- De structuur van het ambtelijke apparaat sluit aan bij de taakvelden van het bestuur;
- Het managementteam bewaakt de integrale beleidsvoorbereiding;
- De gemeentesecretaris ondersteunt het college van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad, de rol van de secretarie is beperkt;
- Burgemeester en Wethouders fungeren als een collegiaal orgaan zonder verdere interne taakverdeling. Het college beoordeelt gezamenlijk plannen en voorstellen;
- De collegeleden hebben geen bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken in het ambtelijk apparaat en vervullen dus ook geen managementtaken; en
- Een nadeel aan dit model is de sterke cesuur tussen het ambtelijk en bestuurlijk apparaat. Bovendien wordt een sterke nadruk gelegd op de zakelijke doelmatigheid van de organisatie, ten nadele van de doelstelling van politiek bestuur.

Stafmodel

- Bij dit model sluit de structuur van het ambtelijke apparaat niet aan bij de taakvelden van het bestuur maar bij de portefeuilles van portefeuillehouders;
- Stafafdelingen toetsen plannen van diensten aan de beleidswensen van het college en hebben dus een directe relatie met politiek beleid;
- De gemeentesecretaris stuurt niet langer meer de stafafdelingen aan, met uitzondering van de functionele onderdelen zoals financiën, planning en organisatie;
- Stafafdelingen zijn rechtstreeks gerelateerd aan individuele portefeuillehouder; en
- Het nadeel van dit model is dat de onafhankelijkheid van ambtelijke beleidsadvisering wordt bemoeilijkt.

Model van de afgeslankte Griffie

- De Secretarie fungeert als algemene Bestuursdienst waarin op hoofdlijnen van beleid aan het bestuur en bestuurders ondersteuning wordt geboden. De Secretarie bevordert bovendien integratie van beleid. Beleidsgebieden binnen de Secretarie worden geclusterd;
- De diensten zijn relatief autonoom en kunnen zelfstandig hun belangen behartigen. Wel heeft de Secretarie op hoofdlijnen van beleidsuitvoering nog een inhoudelijke taak en kan de Secretarie het bestuur op hoofdlijnen adviseren;
- Taken bij diensten worden samengevoegd zodat een evenwicht in taakomvang ontstaat en het aantal diensten kan worden gereduceerd; en
- Het nadeel van het model is dat er een probleem kan optreden met betrekking tot ambtelijke coördinatie. Immers, diensten geven in de beleidsvoorbereiding ieder vanuit hun eigen invalshoek commentaar.

Departementaal model

- Er is een sterke link tussen de portefeuillehouder en één of meer “bestuurseenheden” (diensten, afdelingen, bedrijven);
- Beleidsvoorbereiding en uitvoering rondom een thema zijn samengebracht in de sectoren;
- Het takenpakket van de Secretarie is verminderd. De Secretarie coördineert beleid;
- De middelenfuncties worden centraal bij de stafafdelingen ondergebracht;
- De Secretarie bestaat niet meer als beleidsvoorbereidend orgaan;
- Het voordeel van dit model is dat de veelomvattendheid van de taken van de Secretarie verminderd wordt. Diensten zijn zelf verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding; en
- Een nadeel is dat coördinatie tussen de diensten in de ambtelijke beleidsvoorbereiding moeilijk te realiseren is.

(Bron: Bekke, 1989, p. 1996-1998)

3.5 Concernmodel

Het concernmodel is qua organisatie en taakverdeling nagenoeg identiek aan het sectorenmodel. De indeling in beleidssectoren blijft. De vraag is dus legitiem of er wel sprake is van een nieuw organisatiemodel. Een veelgehoorde opvatting is dat er geen sprake is van een nieuw organisatiemodel als er geen essentiële wijzigingen in de structuur hebben plaats gevonden. De reden waarom ik het concernmodel wel als een apart organisatiemodel aan haal is omdat het concernmodel in de praktijk wezenlijk verschilt van het sectorenmodel. Vooral de aandacht voor management en sturing is opvallend. Organisaties lijken minder op zoek te gaan naar veranderingen in de structuur maar naar binnen de huidige structuur van het sectorenmodel op zoek te gaan naar nieuwe werkwijzen en vormen van aansturing.

De profitsector is eerder dan de overheidssector over gegaan tot de ontwikkeling en implementatie van concernmodellen (Van Lier, 2000). Overigens zijn de aanleidingen om een concernmodel in de profitsector in te voeren niet wezenlijk anders dan die bij overheidsorganisaties, namelijk het vergroten van bestuurbaarheid, transparantie, samenhang, resultaatsverantwoordelijkheid en doorbreking van functionele benaderingen. Midden jaren negentig werden overheidsorganisaties gedwongen bedrijfsmatiger te werken. Deze trend vloeiende voort uit de nijpende financiële problemen waarmee ambtelijke organisaties te kampen hadden. Oplossingen werden vooral gezocht in nieuwe werkwijzen. Deze verzameling aan nieuwe werkwijzen wordt geduid met de term concernmodel.¹⁷ Volgens Polhuis (1995, p. 269) zijn de twee centrale kenmerken van het concernmodel dat de beleidsvoorbereiding en –uitvoering plaats vindt in decentrale eenheden en ten tweede dat het accent op decentrale eenheden ligt bij het middelenbeheer. Verder kenmerkt het model zich door bundeling van beleidsvoorbereiding en uitvoering in één organisatorische eenheid, versterking van de lijnsturing ten koste van de staf, integraal management, een ver doorgevoerde decentralisatie en mandatering van bevoegdheden van het college naar het ambtelijk apparaat, een streven naar bedrijfsmatig werken en sturing op output in plaats van op input (Polhuis, 1995, p. 269). Ook decentralisatie, bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid en klantvriendelijkheid zijn belangrijke kenmerken van dit organisatiemodel (Van Lier, 2000). Basisprincipe van het model is decentralisatie. Zoveel mogelijk functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan lagere niveaus in de organisatie. De relatief autonome diensten worden aangestuurd op basis van zelfbeheer, integraal management en outputsturing. Daarvoor worden nieuwe instrumenten ontwikkeld zoals contractmanagement, managementrapportages, bestuursopdrachten (Geut e.a., 1996, p. 147). De taak van de dienstdirecteuren is verbreed. Zij hebben niet langer alleen een beleidsinhoudelijke rol maar worden nadrukkelijk gezien als managers. Dienstdirecteuren worden ook verantwoordelijk voor bedrijfsvoering. Er wordt een grotere professionele zelfstandigheid van het ambtelijke management nagestreefd, waardoor de politiek zich beter kan concentreren op de politieke hoofdzaken. De provinciesecretaris coördineert de zelfstandige diensten. De beleids- en middelenfuncties worden zoveel mogelijk bij de diensten ondergebracht.

De staffuncties worden zoveel mogelijk gedecentraliseerd (Van Lier, 2000, p. 31-33). Op centraal en op dienstniveau wordt de controller geïntroduceerd. Deze onafhankelijke controller is verantwoordelijk voor de informatievoorziening in de totale provinciale organisatie, zowel richting ambtelijk als richting bestuurlijk niveau. De functie van

¹⁷ Ook wel concern-dienstenmodel genoemd. In gemeenteland ook wel het Tilburgse model genoemd (Hiemstra, 1999, p. 53).

dienstcontroller is een afgeleide van de functie van concerncontroller (Van Lier, 2000, p. 31-33). Boven de diensten is een concernstaf ingesteld waarin centrale staffuncties zijn opgenomen. Het begrip “concern” wil uitdrukken dat er binnen het provinciale systeem zoiets bestaat als een gemeenschappelijkheid die van een hogere orde is dan de (verkokerde) sectoren (Van Lier, 2000, p. 31-33). Onder concerntaken worden volgens Hiemstra en Boelens (2003, p. 25) “die verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de organisatie buiten het niveau van individuele eenheden (diensten/sectoren) belegt” verstaan. Dijkgraaf (1998, p. 93-98) onderscheidt een aantal taken voor de concernstaf¹⁸, namelijk de directe ondersteuning van de bestuurders, het ontwikkelen van centrale kaders voor de sectoren, de strategische coördinatie tussen en boven de vakdiensten, de ontwikkeling en verbetering van sturingsinstrumenten voor planning & control en tot slot de toetsing en voortzetting van de geplande en gerealiseerde prestaties van de sectoren. De concernstaf wordt aangestuurd door de provinciesecretaris.

Het effect van dit alles is dat het besturingsmodel van de provincie meer structuur krijgt. Hiermee wordt beoogd de stuurkracht van het provinciale systeem als zodanig te vergroten en minder afhankelijk te maken van uitsluitend het functioneren van elk der actoren afzonderlijk. Het coördinatieprobleem waar sprake van was in het sectorenmodel wordt ondervangen (Van Lier, 2000, p. 31-33). Het model zorgt voor inzichtelijkheid, duidelijke afbakening van taken en het biedt goede structurele voorwaarden voor planning & control. De essentie van het concernmodel is gelegen in een heldere en eenvoudige organisatiestructuur, waarbij per functioneel gebied van overheidszorg de besturing en beheersing in een beperkt aantal organisatieonderdelen zijn samengebracht. Polhuis (1995, p. 269) schetst een aantal voordelen van het concernmodel, namelijk de grote inzichtelijkheid van de organisatie en de besturing daarvan, de duidelijke afbakening van taken, de grote omgevingsgerichtheid, de opheffing van doublures, de op natuurlijke wijze afgedwongen samenwerking tussen de organisatorische eenheden door de hiërarchie in een dienst, de toegenomen mogelijkheden van democratische controle, goede voorwaarden voor planning en control en een groot oplossingsvermogen voor beheersvraagstukken.

Een nadeel is het gevaar van verkokering. Redelijk autonome diensten zouden elkaar kunnen beconcurreren. Als de integratie- en coördinatiemechanismen ontbreken of falen, is het gevaar groot dat de decentrale eenheden elkaar beconcurreren. Op zichzelf is dat niet erg, tenzij dat leidt tot korte-termijnsuccessen en voordelen voor een dienst en schadelijke effecten op de langere termijn voor de gehele organisatie. Ook is de regeldichtheid onder dit model toegenomen aangezien de top verticale integratie wil bewerkstelligen. Vanuit centrale eenheden is de neiging groot om steeds meer regels voor decentrale eenheden op te stellen. Ook laat dit model nauwelijks centrale functies toe aangezien vergaande decentralisatie wordt voorgestaan. Deze neiging wordt problematisch waar decentralisatie ondoordacht geschiedt. Een ander nadeel van het model is dat het ten koste gaat van het primaat van de politiek. Gekozen volksvertegenwoordigers worden alleen geacht op hoofdlijnen te besturen, maar voelen zich in werkelijkheid vaak gestuurd via de managementrapportages vanuit de diensten. Dienstdirecteuren hebben immers (financiële) autonomie gekregen en zijn minder afhankelijk van politici. Het model heeft ook moeite met het inbedden van projectstructuren en programmamanagement in de organisatie. Daarnaast vereist dit model dat het managementteam sectoroverstijgende zaken op moet pakken, maar het blijkt daartoe onvoldoende in staat (Van Lier, 2000).

¹⁸ Idem voor het sectorenmodel.

Coördinatie is bij al deze modellen een centraal thema. Coördinatie wordt veelal bereikt door middel van hiërarchie. Coördinatie wordt vormgegeven door de afzonderlijke managementlagen. De hoogste managementlaag coördineert de managementlaag eronder enzovoort. Tot slot zorgt dit model in de beeldvorming richting burgers ook voor een overmatige focus op bedrijfsvoering in plaats van te realiseren maatschappelijke knelpunten.

In de periode waarin het sectorenmodel/concernmodel ingevoerd werd, vond simultaan de trend plaats dat uitvoerende werkzaamheden intern of extern verzelfstandigd werden. Deze trend vond plaats vanuit een bezinning op de kerntaken. Ten tijde van de invoering van het concernmodel is er opnieuw aandacht voor het scheiden van beleid en uitvoering (Van Thiel, 2001). De discussie werd nu echter niet gestart vanuit het oogpunt van een kerntakendiscussie maar in termen van verantwoordelijkheden en sturing. Dat leidt tot beslissingen om taken af te storen, en de verantwoordelijkheden aan anderen over te dragen of te verzelfstandigen. Werd in een eerdere periode een analyse van kerntaken gepleegd, nu wordt kritisch naar de kernfuncties die in de Bestuursdiensten moeten worden vervuld gekeken ter wille van de aansturing (Geut e.a., 1996, p. 143).

3.6 Na het sectoren- en/of concernmodel

Veel provincies maken nog gebruik van het sectorenmodel (zie hoofdstuk 5). In de literatuur wordt echter al voorzichtig gespeculeerd over een mogelijke opvolger van het sectorenmodel. In vakbladen zijn koppen te lezen als:

- “het directiemodel; het sectorenmodel voorbij” (Overheidsmanagement, 2003/4); en
- “programmamanagement vertrekpunt voor nieuw organisatiemodel” (Overheidsmanagement, 2001/6).

Opgemerkt dient te worden dat deze modellen tot dusver alleen bij gemeenten gesignaleerd zijn en nog niet bij provincies. De reden waarom deze modellen toch aangestipt worden is dat gemeentelijke organisatiemodellen na verloop van tijd vaak door provincies overgenomen worden.

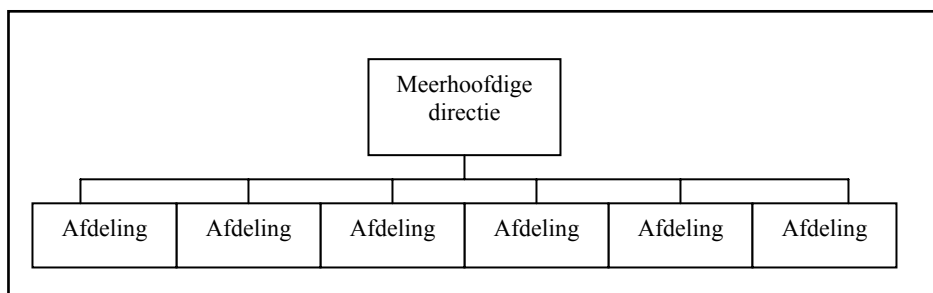
Directiemodel

Een recente trend onder een groot aantal gemeenten is het overstappen van het sectorenmodel naar het directiemodel. Kenmerkend voor het directiemodel (Iperen e.a., 2003) is dat meer nadruk op sturing en integraliteit leidt tot een organisatiestructuur met korte lijnen, programmatisch handelen en een verminderende bureaucratie. Mogelijke aanleidingen voor een aantal gemeenten om het directiemodel in te voeren zijn de toenemende verkokering, de zwakke positie van de gemeentesecretaris en de duale gemeente (Iperen e.a., 2003).

In het directiemodel worden de sectoren losgelaten en de sectordirecteuren weggelaten. Hiervoor in de plaats is een platte organisatie gekomen waarbij de afdelingshoofden volgens de principes van integraal management werken. Het directiemodel stelt de eenheid van de organisatie centraal en benadrukt de ontwikkeling naar geïntegreerd werken, de beheersing van de uitvoering en gezamenlijk optrekken. Dit resulteert in een organisatieverandering, waarbij posities verdwijnen en/of wijzigen en nieuwe posities ontstaan. Het aantal afdelingen wordt veelal teruggebracht. Die keuze legt een zwaardere hypotheek op het borgen van integrale beleidsvoorbereiding en uitvoering.

De organisatie heeft een directie met aan het hoofd de secretaris die eindverantwoordelijk is voor het geheel. Op deze wijze kan een heldere taakafbakening tussen de politiek-bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid gerealiseerd worden. De

directie stuurt rechtstreeks de afdelingshoofden aan. De directie wordt gevormd los van de klassieke productgerelateerde sectoren. Het directiemodel biedt de mogelijkheid en de flexibiliteit om programma's onder te brengen bij individuele managers, namelijk de directieleden, zonder daarbij de hiërarchische structuur van afdelingen en sectoren te doorkuisen (Smidt, 2003, p. 6). De managementlaag van sectordirecteuren is daarmee komen te vervallen. Afdelingshoofden fungeren als managers die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Sturing en afstemming gebeuren enerzijds langs de directe lijn van de directie naar alle afdelingshoofden en anderzijds via het nieuwe managementteam dat bestaat uit de directie en alle afdelingshoofden. Om overbelasting aan de top te voorkomen is het van belang verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen. Dit betekent dat afdelingshoofden nog meer worden aangesproken op integrale verantwoordelijkheden. Voor afdelingsoverstijgende coördinatie en afstemming is het productverantwoordelijke afdelingshoofd de eerst verantwoordelijke. Integrale voorbereiding, advisering en uitvoering is het uitgangspunt voor deze organisatiestructuur. De positionering van de stafafdelingen kan zowel centraal als decentraal. Onderstaand figuur schetst het directiemodel.



Figuur 3.3: Directiemodel

Uit een onderzoek van Smidt (2003, p. 7) blijkt dat het directiemodel in de praktijk reeds veelvuldig in drie verschijningsvormen voorkomt. Een eerste verschijningsvorm is het productgerichte model. De sectorhoofden vormen samen met de secretaris een collegiaal managementteam. Een tweede verschijningsvorm is het directiemodel in zuivere vorm. Alle afdelingshoofden vallen in dit model onder de secretaris. De secretaris wordt ondersteund door één of meerdere directeuren. Samen vormen ze het directieteam. De directeuren hebben geen directe hiërarchische band met bepaalde afdelingen, maar geven leiding aan onderdelen, thema's of projecten. Bovendien coördineren ze processen en de afstemming tussen afdelingen. Ze treden op met bevoegdheden die zijn afgeleid van de secretaris. Een derde en laatste verschijningsvorm betreft het directiemodel in aangepaste vorm. De secretaris selecteert een aantal afdelingshoofden waarmee hij de directie vormt. Deze directeuren annex afdelingshoofden krijgen een aantal aanvullende taken in termen van management van de organisatie.

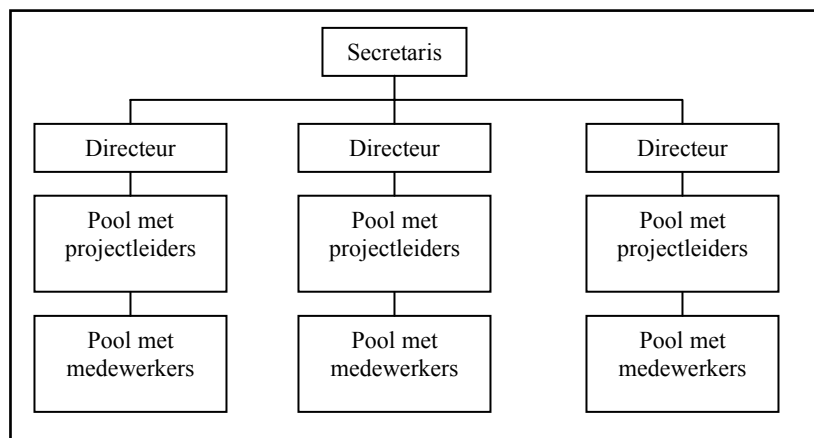
Programmamanagementmodel

Zelf heb ik in een onderzoek en in een aantal daarop gebaseerde artikelen (bijvoorbeeld Van Lier, 2001) de opkomst gesignaleerd van het organisatiemodel georganiseerd naar programmamanagement.

Projectmatig en programmamatisch werken wint sterk in populariteit. Kenmerkend voor dergelijke projecten is dat ze dermate veelomvattend zijn, waarbij waarden als

samenwerking met externen, integraliteit en ontkokering voorop staan, dat ze moeilijk bestuurd en beheerst kunnen worden binnen het sectorenmodel. Projectmatig werken vereist een procesgerichte instelling waarbij gefaseerd werken centraal staat. Het concernmodel faciliteert het kokergericht “eilanddenken” en is duidelijk geen stimulator van het integraal werken. Het is sterk in het organiseren van verticale sturing in de organisatie, maar zwak in de horizontale coördinatie. Een toenemend aantal gemeenten stapt derhalve over op een model gericht op programmamanagement. De kern van programmamanagement is het beperken van de risico's door de omvang van de onderliggende projecten te beperken en het behalen van synergie door projecten in samenhang te bezien.

De kern van het model wordt gevormd door een klein aantal expertisevelden, bijvoorbeeld economie, infrastructuur of welzijn. Het aantal is bewust zo klein mogelijk gehouden, de clustering is immers slechts een theoretisch construct. Ieder expertiseveld wordt aangestuurd door een directeur, die onderdeel uitmaakt van het directiebestuur. Naast de directeur bestaat het expertiseveld uit een aantal projectleiders. Als een bepaald maatschappelijk probleem om een oplossing vraagt kunnen eenheden worden opgericht die het probleem tackelen. De eenheden staan onder leiding van een projectleider die een task-force om zich heen verzamelt. Ieder expertiseveld heeft namelijk een pool van mensen die ad-hoc op projecten ingezet kunnen worden. Het voordeel van de structuur is dat er snel en integraal kan worden ingehaakt op maatschappelijke vraagstukken. Onderstaand figuur schetst het programmamanagementmodel.



Figuur 3.4: Programmamanagementmodel

Een organisatiestructuur gebaseerd op programmamanagement heeft een meerwaarde ten opzichte van het hiërarchisch ingedeelde concernmodel. Het grote verschil is het integrale en dienstoverstijgende karakter van het programmamanagementmodel. Beleidsuitvoering vindt in samenhang plaats waarbij de coördinatiemechanismen duidelijk zijn. Het doelgerichte en resultaatgerichte karakter van het model vormen een duidelijk pluspunt. Daarnaast kenmerkt het model zich door een hoge burgergerichtheid en een hoog bedrijfsmatig karakter waarbij sturing op outcome plaatsvindt.

Een variant op het programmamanagementmodel is een matrixorganisatie. Steeds vaker kiezen organisaties voor een matrixstructuur. Emery en Trist (1965) zijn van mening dat

organisaties gedwongen worden hiervoor te kiezen door een toenemende turbulentie van de omgeving. Organisaties worden in toenemende mate geconfronteerd met omgevingen die zowel complex als veranderlijk zijn. Voor een organisatie in een turbulent veld is het niet eenvoudig om een zekere mate van stabiliteit te bereiken. Dat kan immers niet door een actieve aanpassing aan de eisen van de omgeving, aangezien deze omgeving voor de organisatie zelf ondoorzichtig is. Emery en Trist (1965) suggereren dat twee zaken van belang zijn voor stabiliteit in een turbulent veld. Ten eerste moet de organisatie haar stabiliteit zoeken in overkoepelende waarden die de organisatie, ondanks de turbulentie buiten, samenbinden. Ten tweede moet de organisatie structuren kiezen die beter dan de traditionele hiërarchie opgewassen zijn tegen de turbulentie. Emery en Trist noemen dit de matrixstructuur. De matrixorganisatie komt voort uit de traditionele lijnorganisatie, maar combineert de functionele structuur (verbijzondering naar functie) met een productgerichte structuur (verbijzondering naar product of dienst) (Glaser, 1981, p. 28). Naast het combineren van de financiële-structuur met de personele-structuur, heeft de matrixorganisatie de mogelijkheid om tijdelijk organisatorische eenheden in te stellen. Het verschil tussen een matrix- en een projectorganisatie is graduëel. Van een projectorganisatie spreekt men als diverse deskundigen ten behoeve van een tijdelijk project onder leiding worden gesteld van een projectleider. Van een matrixorganisatie spreekt men als de organisatievorm niet een tijdelijk maar een permanent karakter krijgt (Jägers, 1995, p. 78-79).

3.7 Overzicht en conclusie

In onderstaande drie tabellen worden de ontwikkelingen in organisatiemodellen en de redenen voor invoering er van schematisch samengevat. Allereerst zal in onderstaande tabel het griffiemodel aan de orde komen.

Tabel 3.2: Samenvatting kenmerken griffiemodel en reden voor herbezinning

Kenmerken	Redenen voor herbezinning op organisatiemodel
<ul style="list-style-type: none"> - Scheiding beleidsvoorbereiding (Griffie) en beleidsuitvoering (diensten/bedrijven) - Uitvoerende taken door uitvoerende diensten - Griffie ontwikkelt veelal het beleid - Diensten en Griffie zijn relatief autonoom - Efficiënte productie van gestandaardiseerde producten en diensten 	<p>Disfunctionaliteiten van het model:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Door toenemende omvang (taken, diensten en ambtenaren) van het apparaat werd het onbeheersbaar; - Beleid kwam moeizaam tot stand; - Coördinatieproblemen; - Neveneffecten als advies-op-advies, afstemmingsproblemen, competentieconflicten tussen diensten en Griffie, onduidelijke verantwoordelijkheden ontstonden; en - Diversificatie van diensten en een te grote druk op de centrale planning en coördinatie. <p>Externe ontwikkelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bezuinigingen als gevolg van budgettaire krapte; - Kerntakendiscussie; en - Discussie over de rol van provincie als middenbestuur.

In onderstaande tabel zal het sectorenmodel aan de orde komen.

Tabel 3.3: Samenvatting kenmerken Sectorenmodel en reden voor herbezinning

Kenmerken	Redenen voor herbezinning op organisatiemodel
<ul style="list-style-type: none"> - Samenvoegen van bij elkaar horende taken in beperkt aantal sectoren - Integreren van beleidsvoorbereiding en uitvoering - Decentralisatie van bevoegdheden, o.a. van middelenfuncties - Afzonderlijke organisatieonderdelen voor bestuursondersteuning en coördinatie van beleid en middelen (Bestuursdienst en/of sector Middelen) 	<p>Disfunctionaliteiten van het model:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Te weinig aandacht voor bestuursondersteuning, diensten zijn autonoom, Griffie is uitgekleeft; - Te sterke ontmanteling van de centrale organisatie waardoor kostenverhoging of verlies van specialistische kennis is ontstaan; - Nauwe relaties tussen bestuur en diensten waardoor er detailsturing is ontstaan. In het college bestaat er non-interventiegedrag richting elkaar; - De centrale beleids- en middelenafdelingen beschikken vaak niet over de bevoegdheden om coördinatie af te dwingen, hun rol is meestal beperkt tot marginale toetsing en lopen achter de feiten aan; en - Te weinig aandacht voor functies die de eenheid van de organisatie ondersteunen en te veel accent op de afzonderlijke sectoren, er vindt verkokering plaats door een sterke concentratie op eigen taken met mogelijk concurrentie tot gevolg. <p>Externe ontwikkelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiële krapte.

In onderstaande tabel zal het concernmodel aan de orde komen.

Tabel 3.4: Samenvatting kenmerken concernmodel en reden voor herbezinning

Kenmerken	Redenen voor herbezinning op organisatiemodel
<ul style="list-style-type: none"> - Verbeteren bestuurlijke coördinatie - Heldere organisatiestructuur - Dienstdirecteuren worden managers - Verder decentraliseren van bevoegdheden - Aandacht voor management: bedrijfsmatig werken, resultaatgerichtheid, klantvriendelijkheid, zelfbeheer, integraal management - Combinatie van activiteiten ten behoeve van standaardproducten en –diensten die sectoroverstijgend zijn en projectmatig aangepakt moeten worden 	<p>Disfunctionaliteiten van het model:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Onderwerpen worden in toenemende mate sectoroverstijgend; - Het aantal tijdelijke activiteiten stijgt harder dan het centrale coördinatiemechanisme aan kan; - Het managementteam zou sectoroverstijgende taken op moeten pakken maar is daartoe onvoldoende in staat; - Het concernmodel heeft moeite projectstructuren en programmamanagement in de organisatie in te bedden; - Regeldichtheid is toegenomen; - Verkokering blijft een nadeel; en - Primaat van de politiek gaat verloren. <p>Externe ontwikkelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sturingsfilosofie; en - Model bekend van private sector.

De vraag naar het meest bevredigende organisatiemodel voor een provincie zal altijd terug blijven keren. De beantwoording zal het midden houden tussen (soms) tegenstrijdige eisen en verwachtingen. Volgens Polhuis (1995, p. 266) gaat het dan om zaken als de politieke beïnvloedbaarheid van de organisatie, de effectiviteit van het model (dat wil zeggen de mate waarin het model bijdraagt aan het realiseren van beoogde maatschappelijke effecten), de efficiëntie van het model (dat wil zeggen de vraag naar de verhouding tussen maatschappelijke kosten en uitkomsten), de externe doordringbaarheid van het model (zoals de mate waarin het model openstaat voor de omgeving en cliëntgeoriënteerd is), de arbeidssatisfactie van de medewerkers en tot slot de mate waarin het model bijdraagt aan de legitimiteit van de overheid.

Geconcludeerd kan worden dat organisatiemodellen tijdgebonden zijn en derhalve zullen blijven veranderen.

Hoofdstuk**4****Rivaliserende verklaringen voor
organisatieverandering****4.1 Inleiding**

Uit een onderzoek van Ter Bogt (2005, p. 38) in de periode 2004-2005 blijkt dat provincies en gemeenten om de volgende redenen van organisatiemodel veranderen, namelijk om een verhoging van: de zakelijkheid, bedrijfsmatigheid, efficiëntie, resultaatgerichtheid, externe oriëntatie, effectiviteit, kwaliteit, flexibiliteit en klantgerichtheid van de organisatie. In dit hoofdstuk zal een theoretisch model worden gegeven waarin dergelijke motieven om van organisatiemodel te veranderen ingekaderd worden.

Er zullen drie rivaliserende verklaringen uitgewerkt worden die als motief kunnen dienen voor provincies om van organisatiemodel te veranderen. Het doel van dit hoofdstuk is dus niet om een uitputtend overzicht te geven van alle mogelijke motieven voor organisatieverandering. Dit hoofdstuk doet een poging “slechts” drie rivaliserende verklaringen voor majeure organisatieveranderingen uit te werken, namelijk majeure aanpassingen aan het organisatiemodel zijn veelal het gevolg van: externe motieven, interne motieven of van institutionele isomorfie.

Voordat in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 een theoretische onderbouwing van de drie rivaliserende verklaringen wordt gegeven, zal in paragraaf 4.2 eerst het theoretisch kader ingebed en afgebakend worden. De paragrafen over de rivaliserende verklaringen worden telkens afgesloten met een operationalisatie. Het hoofdstuk eindigt met de paragrafen 4.6 (analyse van rivaliserende verklaringen) en paragraaf 4.7 (operationalisatie). Deze laatste paragraaf is gebaseerd op de operationalisatie aan het eind van elke paragraaf over de rivaliserende verklaringen.

4.2 Inbedding en afbakening theoretisch kader**4.2.1 Inleiding**

Het doel van deze paragraaf is het theoretisch kader af te bakenen. Allereerst zal in paragraaf 4.2.2 duidelijk worden gemaakt dat het theoretisch kader gestoeld is op theorieën uit de organisatiekunde. Paragraaf 4.3.3 zal vervolgens aangeven dat in dit onderzoek radicale veranderprocessen centraal zullen staan. Tot slot zal in paragraaf 4.3.4 het theoretisch kader verder afgebakend worden door te benadrukken dat het onderzoek met name gericht is op de structurele dimensie van organisatieverandering en niet zozeer op organisatiecultuur en management.

4.2.2 Organisatiekunde

Organisatieveranderingen kunnen vanuit diverse wetenschappelijke invalshoeken verklaard worden, bijvoorbeeld vanuit een economisch, sociologisch of organisatiekundig perspectief. In dit onderzoek worden organisatieveranderingen vanuit een organisatiekundig perspectief verklaard. De drie rivaliserende verklaringen uit dit onderzoek hebben gemeen dat ze alle drie hoofdzakelijk hun oorsprong vinden in de organisatiekunde en dus minder in de sociologie of economie.

Vanuit de wetenschap is er regelmatig kritiek op het wetenschappelijk karakter van de organisatiekunde. Er zou niet iets bestaan als een samenhangende organisatie-theorie (Polling, 2000, p. 17; Kieser, 2000, p. 17). Wetenschappers zijn van mening dat er net zoveel organisatie-theorieën zijn als invalshoeken. Organise-tiekunde is daarmee een interdiscipline, een vakgebied waarin bijdragen van verschillende disciplines geïntegreerd toegepast moeten worden op vraagstukken in de praktijk. De organisatiekunde is een verzameling van naast elkaar staande opvattingen over organisaties, hun functioneren en hun vormgeving. Organise-tietheorie is tijdgebonden en heeft daardoor weinig voorspellende waarde als het gaat om de vraag of toegepaste principes wel of niet succes hebben.

Ondanks de kritiek van auteurs op het wetenschappelijke gehalte van de organisatiekunde zal ik in dit onderzoek toch gebruik maken van verklaringen uit de organisatiekunde. Bestudering van theorieën die aan deze verklaringen ten grondslag liggen, laat namelijk wel degelijk zien dat de organisatiekunde een wetenschappelijk vakgebied is en daarmee in aanmerking komt als basis voor een wetenschappelijk onderzoek.

Organise-tietheorieën hebben van oudsher een sterk normatief karakter. Dat wil zeggen dat methoden, richtlijnen en aanbevelingen voor het handelen worden voorgeschreven (prescriptie). Het gaat hier om vaardigheden of kunde. Normatieve theorieën leggen vaak de nadruk op het organisatieontwerp. De theorie van Mintzberg over organisatieconfiguraties is daar een voorbeeld van. In zijn boek “The structuring of organizations” (Mintzberg, 1979) beschrijft hij zeven typen organisatiestructuren. Ook bijdragen van auteurs als Keuning en Eppink (2000, p. 32) zijn sterk normatief van aard omdat ze vooral beschrijven hoe organisaties vormgegeven moeten worden.

Niet alle auteurs zijn het er overigens over eens dat organisatie-theorieën vooral normatief zijn. Buelens (1997, p. 19) is bijvoorbeeld van mening dat organisatie-theorie een aantal grote taakstellingen heeft, namelijk organisatieprocessen verklaren, organisatieprocessen begrijpen en organisaties kritisch benaderen. Met uitzondering van de tweede taakstelling zijn de overige drie vooral empirisch in plaats van normatief. Theorieën over organisatiekunde kunnen volgens mij dan ook niet alleen empirisch maar ook normatief zijn. Organise-tiekunde heeft immers ook een verklarend en analytisch karakter en niet alleen een voorschrijvend karakter. In empirisch georiënteerde theorieën wordt dan ook meer dan bij normatieve theorieën het geval is gepoogd om op grond van vergelijkend onderzoek naar organisaties en hun omgeving te komen tot een “contingentie” theorie over welke organisatie-modellen adequaat zijn in een specifieke situatie. In dit onderzoek worden zowel normatieve als empirische theorieën gebruikt.

4.2.3 Radicale organisatieveranderingen

In deze paragraaf zal ik het onderzoek verder afbakenen door te beargumenteren dat de bestudeerde organisatieveranderingen radicale veranderprocessen zijn in plaats van geleidelijke veranderingsprocessen.

De wijze waarop organisaties veranderen verschilt. In de literatuur (Weick & Quinn, 1999; Polling, 1999; Becker, 1998; Otto, 2000; Orlikowski, 1996) worden er grofweg twee type veranderingsprocessen onderscheiden, enerzijds continue veranderingsprocessen, anderzijds radicale veranderingsprocessen. Een continue veranderingsproces is gericht op een geleidelijke en incrementele evolutie waarbij de verandering vaak niet vanuit de top gestuurd wordt. Radicale veranderingsprocessen daarentegen zijn vaak top-down gestuurd, radicaal en gepland. Weick en Quinn (1999, p. 356) noemen dit ook wel “continuous change” en “episodic change”.

Opmerkelijk is dat de wetenschappelijke literatuur vooral aandacht heeft voor radicale veranderingsprocessen. De aandacht van de wetenschap voor geleidelijke organisatieveranderingen is beperkt. Dit terwijl juist het merendeel van de organisatieveranderingen geleidelijk plaatsvinden (Becker, 1998, p. 1; Polling, 1999, p. 32-34). Organisaties veranderen immers met hun omgeving mee waardoor veranderingen veelal onopgemerkt doorgevoerd worden. De omgeving stelt nieuwe technieken beschikbaar waarmee de organisatie werkt, de omgeving vraagt om nieuwe producten, levert de nieuwe mensen, verzorgt scholing en veroorzaakt andere opvattingen. Dit alles is zo vanzelfsprekend, dat de neiging ontstaat daar niet naar te kijken. Zo blijkt een organisatie door de jaren heen in essentie dezelfde. En toch, als men met lange tussenpozen naar die organisatie kijkt is zij onherkenbaar veranderd.

Het idee achter geleidelijke continue verandering is dat kleine continue veranderingen die simultaan bij afzonderlijke eenheden worden doorgevoerd gezamenlijk voor een groot effect zorgen (Weick & Quinn, 1999, p. 375). Bij radicale geconstrueerde veranderingen is de verandering een soort inhaalslag omdat de organisatie de fout heeft gemaakt om niet voldoende in te spelen op de veranderingen in de omgeving. Deze veranderingen hebben gemeenschappelijk dat ze niet frequent plaatsvinden, dat ze door hun brede scope langzamer verlopen, dat ze minder compleet zijn omdat ze zelden volledig geïmplementeerd worden, dat ze ingrijpend zijn omdat er geen verandering aangebracht wordt maar iets nieuws verzonnen wordt en tot slot dat ze veelal geïnitieerd worden door het topmanagement en dat ze gepland zijn (Mintzberg & Westley, 1992). Een dergelijke wijze van veranderen vindt veelal plaats als factoren in de omgeving (bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen) of factoren in de organisatie (bijvoorbeeld het vertrek van functionarissen op sleutelposities) veranderen en de organisatie hierop niet snel genoeg een antwoord vindt (Weick & Quinn, 1999, p. 365). Als de aanpassing aan deze factoren stagneert neemt de effectiviteit van een organisatie af waardoor de druk op verandering toeneemt. Als de druk op verandering toe blijft nemen is een ingrijpende verandering vaak noodzakelijk. Redenen voor een organisatie om zichzelf snel aan te passen aan veranderende omstandigheden kunnen gelegen zijn in de opbouw van de huidige organisatiestructuur, de omgeving, karakteristieken van het topmanagement, de strategie van een organisatie, de werkwijze en routines, de prestaties van een organisatie, de organisatiecultuur en de technologie (Huber e.a., 1993, p. 223; Weick & Quinn, 1999, p. 369).

Uit mijn literatuurstudie blijkt overigens dat auteurs sterk van mening verschillen over de vraag of veranderingen over het algemeen continue of radicaal plaatsvinden. Er zijn auteurs (Cozijnsen, 1995, p. 72; Kets de Vries, 2003, p. 166) die beweren dat veranderingen vooral continue plaatsvinden. Zij noemen dergelijke veranderingen “reactieve veranderingen”. Nelissen e.a. (1996, p. 176 en p. 268-269) schetsen een tegenovergestelde beweging. Volgens Nelissen e.a. beschikken managers over een heldere visie over de toekomst van de organisatie en zijn veranderingen voornamelijk gepland. Ze tekenen daarbij wel aan dat managers veelal niet beschikken over een “Grand Design” of over een concreet stappenplan om die visie te realiseren.

Ook over de vraag of veranderingen continue of radicaal plaats zouden moeten vinden bestaat verschil van inzicht onder wetenschappelijke auteurs. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Crozier (1964, p. 196) en Cozijnsen (1995, p. 72) zijn Nelissen e.a. (1996, p. 176) van mening dat veranderingen bij de overheid juist steeds minder moeten worden geïnterpreteerd in termen van incidenten (af en toe veranderingen doorvoeren). Verandering moet volgens Nelissen e.a. meer een permanent proces zijn dat wordt bepaald door een

visie op overheidshandelen. Geplande veranderingen bij de overheid moeten stukje bij beetje plaatsvinden. De grote reorganisaties moeten plaats maken voor dagelijkse aanpassingen van de organisatie aan de zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Crozier (1964, p. 196) stelt juist dat veranderingen in een bureaucratische organisatie van bovenaf top-down en-bloc geïnitieerd moeten worden. Dunphy (1996, p. 541-552) schetst dat geplande verandering slechts nodig is als het topmanagement onvoldoende in staat is geweest om voor continue verandering in een organisatie te zorgen. Volgens Dunphy is de ideale organisatie een organisatie die in staat is zichzelf voortdurend aan te passen aan interne en externe veranderende omstandigheden.

Tekstbox 4.1: Voorbeeld van continue en radicale organisatieverandering

Twee opeenvolgende reorganisaties binnen de gemeente Tilburg zijn een mooi voorbeeld van achtereenvolgens een continue organisatieverandering en een radicale organisatieverandering.

Het organisatie-model dat medio jaren tachtig is ontstaan, beter bekend als het Tilburgs model, is niet bedacht maar geleidelijk ontstaan (Tops & Van Vugt, 1998, p. 246). Via een systeem van 'trial and error' werd het stap voor stap tot ontwikkeling gebracht. Oorspronkelijk was het daarbij vooral een systeem om de financiën onder controle te brengen, geleidelijk aan groeide het tot een model voor het besturen van de organisatie. Het model is in sterke mate mede vanuit de politiek geïnitieerd en uitgebouwd. Er was een gevoel van urgentie vanwege de financiële problematiek. Alle initiatieven die de belofte in zich hadden daar wat aan te kunnen doen werden enthousiast ontvangen. De normatieve kern van het model was daarmee gelegen in het herstel van het politieke primaat. De politiek wilde grip op de organisatie krijgen en had daar instrumenten voor nodig. Het Tilburgse model is een model waarbij er balans is gecreëerd tussen de vakinhoudelijke diensten en de centrale concernstaf, de cultuur zakelijker (planningen minder vrijblijvend, verantwoording via managementrapportage, kostenbewustzijn) is geworden en instrumenten (managementrapportage, prestatiebegrotingen, bedrijfsdoorlichting, perspectiefnota) op orde zijn gemaakt (Tops en Van Vugt, 1998, p. 17). Kenmerken van het model waren verder (Korsten, 1996, p. 34) een duidelijke vaststelling door de politieke leiding van meetbare doelstellingen en gewenste resultaten, productbeschrijvingen die expliciet aan de structuur van de organisatie zijn gekoppeld, waardoor 'afrekenbaarheid' wordt gerealiseerd, het werken met managementcontracten tussen het bestuur van de gemeente en de verantwoordelijke leiding van de diensten over de gewenste output en kosten, verdere decentralisatie wordt door de managementcontracten mogelijk gemaakt, een goede voortgangsrapportage aan het politieke bestuur, regelmatige financiële doorlichting van de organisatieonderdelen en effectmeting van het functioneren van de organisatie. Er bestond ook kritiek op het model. De kritiek op het 'Tilburgse model' was vooral dat het lokale bestuur in toenemende mate intern gericht opereerde. Er ontstond een bezinning op het functioneren van de in de jaren tachtig herschappende gemeentelijke organisatie. In de jaren negentig ontstond er steeds meer aandacht voor coproductie en interactieve besluitvorming, mede als gevolg van de zeer lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (Hendriks & Tops, 1997, p. 204).

De daaropvolgende reorganisatie bij de gemeente Tilburg, waarbij men overgestapt is naar het POP-model, is een voorbeeld van een geplande organisatieverandering (Tops & Van Vugt, 1998, p. 247-248). Het POP is ontstaan uit een probleemdefinitie van een select groepje ambtenaren, dat deels vanuit idealistische motieven (een moderne lokale overheid), deels vanuit organisatiebelang (doorbreken verkokerde organisatiestructuur) en deels vanuit eigen belang (eigen succes na het Tilburgse model) een radicaal nieuw organisatieconcept heeft bedacht. Het POP beoogt de sterk productgerichte sturing en bedrijfsvoering van het Tilburgse model te kantelen naar een op burgers en markt georiënteerde organisatie die consequent van 'buiten naar binnen' denkt. Vier hoofddoelen van het model zijn: vraaggericht werken, draagvlak creëren bij burgers, een organisatie die recht doet aan steeds wisselende verantwoordelijkheden van burgers en bestuur en de verhoudingen daartussen, aandacht voor productiviteit (Tops en Van Vugt, 1998, p. 47).

In dit onderzoek zullen met name de veranderingen centraal staan die radicaal van aard zijn. De aanleiding bij continue veranderingsprocessen is immers vaak niet te achterhalen. Bovendien zorgen geleidelijke organisatieveranderingsprocessen veelal niet voor een wijziging van het organisatiemodel, maar voor veranderingen bij diensten of sectoren.

4.2.4 Veranderingen gericht op structuur

Organisatieveranderingen kunnen op verschillende dimensies plaatsvinden. De literatuurstudie (o.a. Mintzberg, 1979; Scott, 1975; Crozier, 1964; Galbraith, 1977) laat grofweg drie dimensies zien waarop verandering van toepassing kunnen zijn. De meest beschreven vorm van interventie zijn ingrepen in de organisatiestructuur en in de daaruit voortvloeiende procedures en werkprocessen. De organisatiestructuur is de manier waarop taken zijn verdeeld en bij elkaar gehouden worden. Bij reorganisaties van het organisatiemodel wordt veelal gestreefd naar een duidelijke structuur, duidelijke en helder omschreven taken en bevoegdheden, samenvoegen van bij elkaar horende taken en het voorkomen van dublures en overlappingen. Een tweede vorm van interventie zijn ingrepen in het management van een organisatie. Management dat niet of onvoldoende functioneert wordt door middel van een reorganisatie “weg-gepromoveerd” (o.a. Oliver, 1991; Pollitt, 2000; Lapsey, 2000; Noordegraaf, 2004). Tot slot kan een interventie ook gericht zijn op de cultuur van een organisatie. Culturaspecten die veelal een motief voor organisatieverandering vormen zijn klantgerichtheid, houding van medewerkers, een weinig bedrijfsmatige instelling en trage besluitvorming. Interventies in de cultuur van een organisatie zijn vooral populair vanaf begin jaren tachtig. Er zijn diverse voorbeelden van publicaties waaruit dit blijkt. In 1982 verschijnt “In search of excellence” van Peters en Waterman, in datzelfde jaar “Corporate Cultures” van Deal en Kennedy en in 1983 wijdt het meer toonaangevende blad *Administrative Science Quarterly* een themanummer aan organisatiecultuur. In Nederland hebben ondermeer Hofstede (1998), Veenswijk (1996) en Frissen (1989) toonaangevende studies uitgevoerd naar organisatiecultuur.

De drie dimensies staan niet los van elkaar (Polling, 1999, p. 46). Management is de factor die de structuur in het leven roept en wijzigt. Maar het management maakt ook deel uit van de structuur. De cultuur van de organisatie is voor een belangrijk deel een afgeleide van de cultuur in de omgeving. Voor een deel wordt zij ook bepaald door de structuur van de organisatie en de aard van het management. Tegelijkertijd is het management onderhevig aan dezelfde maatschappelijke krachten die van invloed zijn op de cultuur van andere leden van de organisatie en maakt het deel uit van de cultuur. Binnen die context neemt het management de beslissingen over de structuur en beïnvloedt daarmee de cultuur. Tegelijkertijd wordt daarmee door de cultuur ook de structuur beïnvloed. In feite geeft de cultuur van de organisatie mede sturing aan de structurele oplossingen die in de organisatie kunnen worden gekozen.

Aangezien in dit onderzoek veranderingen van organisatiemodellen centraal staan, zal met name aandacht worden besteed aan veranderingen in de structuur van organisaties en niet zozeer aan veranderingen van management of cultuur. Volgens Bekke (1986, p. 96-97) gaat bij veranderingstrajecten in overheidsorganisaties de aandacht sowieso vooral uit naar veranderingen in de structuur. Dit is volgens hem zowel te verklaren uit (paradoxaal genoeg) een essentieel cultuurkenmerk van bureaucratieën, namelijk de gerichtheid op sterke formalisering en materialisering van verhoudingen in het bestuurlijke en ambtelijke systeem, als uit de ontwikkeling in de professie van organisatieadviseurs.

4.3 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van externe factoren

4.3.1 Inleiding

Externe factoren voor organisatieverandering worden in dit onderzoek gedefinieerd als zijnde factoren uit de omgeving die een organisatiemodel beïnvloeden. Door deze invloeden van buiten de organisatie komt de organisatie zelf in het geding. Otto (2000, p. 30) noemt dit strategische heroriëntatie. Van strategische heroriëntatie is sprake wanneer door de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie en de wijze waarop de organisatie daarmee omgaat, het gehele functioneren van de organisatie beïnvloed wordt.

In deze paragraaf zal de invloed van de externe omgeving op de organisatie duidelijk worden gemaakt. In paragraaf 4.3.2 zal allereerst een overzicht worden gegeven van omgevingstheorieën in de organisatiekunde waarbij het gebruik van contingentietheorieën ook in een kritisch daglicht wordt geplaatst. Paragraaf 4.3.3 zal het onderscheid tussen de externe en de interne omgeving schetsen waarbij aangegeven wordt dat in deze paragraaf de externe omgeving centraal zal staan. Vervolgens zal in de paragrafen 4.3.4 tot en met 4.3.7 achtereenvolgens in worden gegaan op de invloed van de externe omgeving op de organisatie (4.3.4), het organisatiemodel (4.3.5) overheidsorganisaties (4.3.6) en op het organisatiemodel van overheidsorganisaties (4.3.7). Paragraaf 4.3.8 sluit de paragraaf over externe factoren af met een operationalisatie. Deze operationalisatie vormt de basis voor het empirisch onderzoek.

4.3.2 Omgevingstheorieën in de organisatiekunde

Sinds de jaren vijftig hebben verschillende onderzoekers zich beziggehouden met de relatie tussen de organisatie en de situatie waarin organisaties zich bevinden. Ze verzetten zich tegen het idee van één vaste bestuursvorm, zoals gepropageerd door de klassieke theorie (Weber, Fayol, Taylor). Ze probeerden juist te achterhalen welke structurering het meest geëigend was onder bepaalde condities. Er kan volgens deze benadering geen “one best way of management” zijn. De “best way” hangt af van de situatie. Deze situatie wordt aangeduid met het woord “contingentie”, dat letterlijk betekent “datgene waar iets aan raakt” (De Man e.a., 1995, p. 114). Contingenties zijn omstandigheden waarin georganiseerd wordt en waarmee rekening moet worden gehouden. Deze contingenties behoren tot twee categorieën, namelijk de technologie (of technisch systeem) en de omgeving. Daaraan heeft Mintzberg (1979) nog de leeftijd van de organisatie en de omvang van de organisatie toegevoegd. In dit onderzoek zal vooral op de omgeving van organisaties als onderdeel van de contingentiebenadering gefocust worden. De contingentiebenadering wordt gebruikt om externe motieven als reden voor organisatieverandering te onderbouwen.

Sinds de jaren zeventig is het contingentiedenken breed opgepakt, met name doordat de omgeving sterk aan het veranderen was (Keuning & Eppink, 2000, p. 609-610; Mizruchi & Fein, 1999, p. 655-656). Het artikel van Hannan en Freeman (1977) over “the population ecology of organizations”, Pfeffer en Salancik’s (1978) boek over “organizations resource dependence on external environments”, Meyer en Rowans (1977) artikel over “organizations myth and ceremony” en Powells en DiMaggio (1983) artikel over “the iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality” zijn baanbrekend geweest voor het beschrijven van de relatie tussen organisaties en hun omgeving. Ook Mintzberg (1979, p. 267-287) heeft in de jaren zeventig ruime bekendheid gegeven aan het contingentiedenken.

De contingentietheorie kreeg als zodanig pas echt naam begin jaren zestig uit een studie van Joan Woodward (Aston School). Uit haar onderzoek bleek dat er geen “best way of management” bestond. Aanbevelingen, wetmatigheden en principes hebben slechts situatiegebonden betekenis en zijn ook als zodanig toe te passen. De contingentiebenadering gaat ervan uit dat organisaties niet gelijk zijn en dat hun structuur en activiteiten variëren afhankelijk van ondermeer de specifieke techniek die de organisatie gebruikt en de invloed van de omgeving op de organisatie. De organisatiestructuur wordt als middel gezien om het werk van velen te coördineren. Verschillend werk en verschillende situaties vragen om uiteenlopende structuren. Ook Lawrence en Lorsch (1967) waren er van overtuigd dat er geen beste manier van organiseren bestond. Zij gebruikten het werk van Woodward als basisgedachte en waren van mening dat differentiatie binnen organisaties nodig was om met de uiteenlopende eisen van de omgeving om te kunnen gaan.

Ondanks de populariteit van de contingentietheorie is er ook kritiek op. Een belangrijke nuancering op de contingentietheorie wordt gegeven door John Child (1972, p. 1-22). Hij introduceerde het begrip “strategic choice”. Hiermee wordt bedoeld dat invloedrijke besluitvormers in een organisatie voorkeuren hebben ten aanzien van de structuur en ook kunnen zij invloed uitoefenen op de context waarbinnen een organisatie functioneert. De contingenties hebben dus geen deterministische invloed op de structuur; het zijn uiteindelijk de besluitvormers die van hun strategic choice gebruik maken.

Een ander punt van kritiek is dat de contingentietheorie maar beperkt rekening houdt met de cultuur van een organisatie en van een omgeving. Overheidsorganisaties hebben in mindere mate een drive om efficiënt te opereren dan bedrijven dat hebben. Het uitgangspunt dat een organisatie de meest efficiënte structuur kiest is dan ook maar ten dele van toepassing op overheidsorganisaties.

Een volgend punt van kritiek is dat organisaties geen structuren ontwerpen als antwoord op algemene kenmerken in de omgeving, maar als antwoord op specifieke problemen in een organisatie. De rol van de omgeving speelt bij het ontwerpen van organisaties een mindere rol van betekenis.

Een andere beperking van het contingentiedenken is de eenzijdige input-oriëntatie ervan. De organisatie blijkt slechts op de omgeving te reageren, maar heeft geen invloed op deze omgeving. De omgeving is echter geen objectief gegeven los van de organisatie. Andere in de literatuur (o.a. Lemstra, 1993, p. 72-73) genoemde bezwaren tegen de contingentietheorie zijn het (meestal) geen rekening houden met de relatieve machts- of onafhankelijkheidspositie van een organisatie ten opzichte van haar omgeving, het ontkennen van het bestaan van onafhankelijke belangengroepen en het voorbij gaan aan het bestaan van interne belangengroepen.

4.3.3 De externe omgeving van organisaties

Het begrip omgeving is breed. Organisaties kennen immers zowel een interne als een externe omgeving. In deze paragraaf zal uitsluitend in worden gegaan op de externe omgeving. Definities van de externe omgeving in de literatuur hebben veelal als overeenkomst dat beïnvloeding van de organisatie plaatsvindt door elementen buiten de organisatie. Hiermee onderscheidt de externe omgeving zich van de interne omgeving.¹⁹

¹⁹ De interne omgeving is de organisatie als economisch / sociaal of technisch systeem, dat bestaat uit een aantal subsystemen of componenten. De interne omgeving wordt gevormd door de managers en overige organisatieleden, de machines, gebouwen en de financiële middelen. Als zodanig is een organisatie een subsysteem in een meer omvattende maatschappelijke omgeving (Keuning & Eppink, 2000, p. 20).

Keuning en Eppink (2000, p. 20) omschrijven de externe omgeving bijvoorbeeld als in principe “alle elementen die –hetzij aan de invoerzijde, hetzij aan de uitvoerzijde- relaties hebben met de organisatie en haar functioneren beïnvloeden, zonder dat zij daarvan een samenstellend of beheersbaar deel vormen”. Stoner en Freeman (1993, p. 72) omschrijven de externe omgeving als “alle elementen buiten een organisatie die relevant zijn voor haar functioneren”. De relevante externe omgeving bevat in meer of mindere mate georganiseerde belanghebbende partijen en een complex van meer of minder gestructureerde situaties, die op een organisatie inwerken en haar functioneren beïnvloeden. (zie tabel 4.2)

Tabel 4.2: Omgeving verdeeld in partijen en situaties

Partijen	Situaties
<ul style="list-style-type: none"> - Consumenten, cliënten; - Concurrenten; - Toeleveranciers; - Werknemers; - Vermogensverschaffers; - Professionele groeperingen; - Omwonenden; - Overheidsinstanties; en - Vakbonden, consumentenorganisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijke behoeften; - Technologische ontwikkeling; - Maatschappelijke ontwikkeling, normen en waarden; - Politieke ontwikkeling en wetgeving; - Economische ontwikkeling, conjunctuur en machtsverhoudingen; - Arbeidsmarkt; en - Ontwikkelingen in bedrijfstak, verhoudingen in concurrentie, groei, producten, markten.

(Bron: Keuning & Eppink, 2000, p. 20)

Stoner en Freeman (1993, p. 72) hanteren voor hetzelfde onderscheid een ander begrippenkader, namelijk “belanghebbenden” en “elementen van directe en indirecte actie.” Belanghebbenden oefenen direct invloed uit op de organisatie en zijn dus elementen van de directe omgeving. Sommige belanghebbenden, zoals werknemers, worden beschouwd als interne belanghebbenden, terwijl anderen, bijvoorbeeld burgers, externe belanghebbenden zijn. Indirecte actie-elementen, zoals de technologie, economie en politiek van een samenleving, beïnvloeden het klimaat waarin een organisatie opereert en kunnen directe actie-elementen worden.

4.3.4 De relatie tussen omgeving en organisatie

In haar zuiverste vorm gaat het er in de contingentietheorie om dat een organisatie die in een bepaalde omgeving functioneert om moet kunnen gaan met kenmerken van de omgeving. De contingentietheorie gaat er van uit dat organisaties open systemen zijn (De Man e.a., 1995, p. 171-173). Organisaties ontvangen immers “inputs” uit de omgeving, transformeren deze in producten en diensten en leveren die als “outputs” aan de omgeving. De organisatie is één geheel dat zich aanpast aan de institutionele omgeving waarbinnen het zich bevindt (Selznick, 1949). Een organisatie streeft naar zelfhandhaving en probeert haar doelstellingen te bereiken in een krachtenveld dat door partijen en door situaties wordt opgeroepen. Daarom dient een organisatie altijd te worden bestudeerd in samenhang met de omgeving waar zij deel van uitmaakt.

Volgens Pfeffer en Salancik (1978) is cruciaal in het gebruik van de open systeembenadering de opvatting dat organisaties om te overleven in staat moeten zijn via interactie met de omgeving voldoende hulpbronnen te verkrijgen en te behouden. Deze hulpbronnen zijn onder meer financiële middelen, geschoolde arbeidskrachten, machines en

andere technische hulpmiddelen, grondstoffen en politieondersteuning. De afhankelijkheid van hulpbronnen uit de omgeving zorgt er volgens deze theorie voor dat de uitkomsten van een organisatie in mindere mate door het handelen van individuele personen en door interne processen wordt bepaald en in meerdere mate door de context van de organisatie. Zij bekritiseren het beeld dat organisaties autonoom zijn in het bepalen en realiseren van hun doelen en gaan uit van een op de ander gerichte conceptie van de organisatie. De invloed van de omgeving op de organisatie is niet deterministisch. Het is volgens hen niet zo dat de omgeving van buitenaf direct en volledig bepalend is voor wat er in een organisatie gebeurt. Organisaties zijn volgens hen dan ook coalities van verschillende en vaak tegenstrijdige belangen, die in stand worden gehouden door beloningen te geven aan deelnemers die de organisatie ondersteunen. Als de interne organisatie van een organisatie consistent is met de eisen vanuit de externe omgeving, is de organisatie beter in staat om met de omgeving om te gaan, waardoor de effectiviteit van de organisatie vergroot wordt. Tussen organisatie en omgeving bestaat een onlosmakelijk verband. Problemen die betrekking hebben op de structuur of op het functioneren van een organisatie moeten dan ook steeds worden gezien in wisselwerking met de omgeving en als zodanig worden geanalyseerd.

Burns en Stalker (1961) zijn van mening dat twee omgevingsvariabelen de relatie tussen omgeving en organisatie bepalen, namelijk de mate van veranderlijkheid van de omgeving en de complexiteit van de omgeving. De omgeving wordt dynamisch of veranderlijk genoemd wanneer zich grote en onvoorspelbare veranderingen voordoen. Met kleine veranderingen kan de organisatie omgaan, en op voorspelbare veranderingen kan de organisatie zich instellen. Maar grote en onvoorspelbare veranderingen creëren onzekerheid. Onzekerheid in de omgeving van een organisatie is van invloed op de mate waarin een organisatie haar eigen doelen bereikt (Galbraith, 1977, p. 202). Veranderlijkheid van de omgeving maakt het moeilijk om de structuur van een organisatie in detail vast te leggen (Pfeffer, 1982, p. 155).

Scott en Meyer (1983, p. 122-126) laten in hun onderzoek zien wat de gevolgen zijn van het feit dat organisaties in een bepaalde omgeving opereren. Ze maken in hun onderzoek een onderscheid tussen de technische en de institutionele omgeving. Onder de technische omgeving verstaan ze “die omgeving waarin een product of dienst tot stand komt wat vervolgens aan de markt aangeboden wordt”. De organisatie wordt vervolgens beloond voor het effectief en efficiënt produceren. Institutionele omgevingen zijn “die omgevingen die gekarakteriseerd worden door het conformeren aan regels teneinde steun en legitimiteit te verkrijgen”. Provincies opereren in een sterk geïnstitutionaliseerde omgeving, het openbaar bestuur genoemd, waarin legitimatie naar de burger centraal staat. Organisaties kunnen dan dus zowel door de technische- als door de institutionele omgeving beïnvloed worden. Onderstaande tabel laat dat zien.

Tabel 4.3: Technische en institutionele omgevingsdruk

Technische omgeving	Institutionele omgeving		
		Sterker	Zwakker
		Sterker	Zwakker
		- Ziekenhuizen	- Productieomgevingen
		- Kerken	- Restaurants
		- Scholen	- Sportclubs

(Bron: Scott & Meyer, 1983, p. 124)

Scott en Meyer (1983, p. 125-126) concluderen onder meer dat organisaties in institutionele omgevingen niet zullen proberen hun productieactiviteiten strak te controleren of te coördineren, maar zullen proberen de productieactiviteiten onafhankelijk van de organisatiestructuur te maken. Ook zullen organisaties in institutionele omgevingen slagen naar gelang de mate waarin zij in staat zijn specifiek personeel aan te nemen en naar gelang zij in staat zijn om een productieproces op touw te zetten dat voldoet aan de normen van de sector.

4.3.5 Invloed van de omgeving op het organisatiemodel

Veranderingen in de omgeving van organisaties zijn van invloed op het organisatiemodel. Als er een “misfit” is tussen de omgeving en het bestaande organisatiemodel, wordt vaak het organisatiemodel aangepast. Deze misfit zorgt immers voor disfunctioneel gedrag in het totale systeem van de organisatie wat uiteindelijk leidt tot een afname van de effectiviteit en mindere prestaties waardoor de druk tot organisatieverandering toeneemt. Het aanpassen van de organisatie aan de nieuwe omgevingsfactoren zou moeten zorgen voor een hogere effectiviteit en betere prestaties. Het criterium dat bepaalt of een structuur in een bepaalde situatie past, is in de contingentietheorie uiteindelijk efficiëntie. Die structuur dient gekozen te worden die het meest efficiënt is (De Man e.a., 1995, p. 205-206).

De structuurkenmerken (specialisatie, centralisatie, formalisering en hiërarchie) moeten aansluiten op de eisen van de omgeving (De Man e.a., 1995, p. 205-206; Wagner, 2001, p. 94). De open systeemtheorie gaat uit van de veronderstelling dat elk systeem de tendens heeft tot het verlies aan structuur en daarmee tot het verlies aan vermogen om tot prestaties te komen. Zonder voortdurende invoer houdt een systeem op te bestaan. In de klassieke organisatie-theorieën was dit veel minder het geval. Met name Taylor en Fayol zou men als gesloten systeemdenkers kunnen zien. Zij waren van mening dat de organisatie ingericht kon worden zonder rekening te houden met omgevingsfactoren.

Volgens Child (1972, p. 3) vragen verschillende omgevingscondities en verschillende soorten relaties met partners uit de omgeving om een verschillende organisatiestructuur teneinde een betere prestatie te kunnen leveren. Burns en Stalker (1961) waren één van de eersten die constateerden dat in verschillende omgevingen verschillende organisatiestructuren noodzakelijk zijn. Zij concludeerden dat een mechanische of bureaucratische organisatiestructuur vooral past bij een stabiele en zekere omgeving, terwijl een organische en minder geformaliseerde en gecentraliseerde structuur beter past bij een snel veranderende omgeving. Ook Mintzberg (1979, p. 273) komt tot een vergelijkbare conclusie. In stabiele omgevingen komen meer mechanische structuren voor, waarmee een hoge mate van standaardisatie aangeduid wordt. Een omgeving is complex als de organisatie met veel, en onderling verbonden, entiteiten in de omgeving rekening moet houden. Complexiteit van de omgeving leidt tot decentralisatie (Mintzberg, 1979, p. 273). In een ingewikkelde omgeving is het onmogelijk alle beslissingen centraal te nemen.

De mate waarin een omgeving stabiel of dynamisch is en de mate waarin de omgeving complex of eenvoudig is, heeft ook gevolgen voor de vormgeving van het organisatiemodel. Onderstaand schema van Mintzberg (1979, p. 286) laat dit zien.

Tabel 4.4: Relatie tussen omgeving en organisatiemodel

	Stabiel	Dynamisch
Complex	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisering - Bureaucratisering (standaardisatie van kundigheden) 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisering - Organisch (onderlinge regelingen)
Eenvoudig	<ul style="list-style-type: none"> - Centralisering - Bureaucratisering (standaardisatie van werkprocessen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centralisering - Organisch (directe supervisie)

(Bron: Mintzberg, 1979, p. 286)

Een eenvoudige stabiele omgeving vraagt om een gecentraliseerde bureaucratische structuur. Een complexe stabiele omgeving vraagt daarentegen om een gedecentraliseerde bureaucratische structuur. Een complexe dynamische omgeving vraagt weer om een gedecentraliseerde organische structuur terwijl een eenvoudige dynamische structuur om een gecentraliseerde organische structuur vraagt. Een dynamisch omgeving zorgt voor een organisch organisatiemodel, ondanks de aanwezigheid van mogelijke andere contingentiefactoren. Ook laat Mintzberg zien dat hoe complexer de omgeving is des te meer de behoefte er bestaat aan een gedecentraliseerde organisatie. Aan de andere kant toont Mintzberg aan dat hoe vijandiger de omgeving is, des te meer de behoefte bestaat aan een gecentraliseerde organisatiestructuur. Als er onenigheid in de omgeving bestaat wordt de organisatie bovendien aangemoedigd om te decentraliseren.

Lawrence en Lorsch (1967) gaan nog verder in hun beweringen. Zij zijn niet alleen van mening dat de organisatie zich aan moet passen aan de omgeving, maar zij stellen dat de verschillende afdelingen in een organisatie geconfronteerd worden met ieder hun eigen subomgeving teneinde optimaal te kunnen presteren. Iedere afdeling past zich aan de eigen subomgeving aan waardoor de mate van differentiatie in een organisatie toeneemt. Een gevolg is dat coördinatie bemoeilijkt wordt.

4.3.6 De omgeving van overheidsorganisaties

Eerder in dit hoofdstuk is gebleken dat aanpassingen in het organisatiemodel deels geïnterpreteerd moeten worden als “het bij voortdurend zoeken naar een antwoord op de omgeving”. De omgeving vereist namelijk een grote mate van aanpassingsvermogen en flexibiliteit. Overheidsorganisaties moeten volgens deze gedachte veranderingen in de omgeving niet passief ondergaan maar moeten wanneer veranderingen in de omgeving zich voordoen zich actief aan deze omgeving aanpassen. Naarmate de eis van flexibel aanpassen toeneemt, zal het coördinatievermogen steeds meer van het gedrag en van het samenspel van de leden van de organisatie moeten komen en minder van een zekerheid biedende hiërarchische structuur en strakke regelgeving. Ik ben het echter niet eens met auteurs (o.a. Nelissen e.a., 1996, p. 171) die beweren dat organisaties zich voortdurend aan de omgeving aan moeten passen. De omgeving van een overheidsorganisatie is immers veelal zeer veranderlijk. Een stabiele omgeving komt nauwelijks voor of is slechts van zeer beperkte duur. Het voortdurend aanpassen aan de omgeving zou volgens mij voor te veel onrust en te weinig continuïteit zorgen.

De relatie tussen overheidsorganisaties en hun omgeving heeft specifieke kenmerken. Diverse auteurs gaan hierop in (Allison, 1979; Lintsen, 1993, p. 52; Otto, 2000, p. 91; Lawrence & Lorsch, 1972, p. 26; Camps, 1996, p. 19). Zij beschrijven de relatie tussen de

overheidsorganisatie en de omgeving ieder vanuit een eigen insteek. Lintsen en Otto benadrukken bijvoorbeeld met name de veranderende relatie tussen overheidsorganisaties en de omgeving. Er is volgens hen steeds minder sprake van éénrichtingsverkeer en steeds meer van intensieve wisselwerkingen. Naast een proces van buiten naar binnen, is er ook een proces van binnen naar buiten. De overheid heeft vanuit een ideologische en ethische optiek een corrigerende en bijsturende functie. Dat heeft gevolgen, zowel voor definities en afbakeningen van de verschillende domeinen, als voor hun afzonderlijke rollen en functies. De overheid verzakelijkt, de markt krijgt steeds meer maatschappelijke functies. Perrow (1970) constateert dat niet alleen de omgeving van invloed is op een overheidsorganisatie, maar dat overheidsorganisaties ook invloed uit kunnen oefenen op de omgeving. Door specifieke keuzes van het topmanagement, bijvoorbeeld ten aanzien van gewenst beleid of partners om het beleid mee uit te voeren, kan de organisatie invloed uitoefenen op de omgeving. De mate waarin overheidsorganisaties echter invloed uit kunnen oefenen op de omgeving is veel geringer dan in het bedrijfsleven. De overheid werkt in afzonderlijke sectoren met min of meer vaste partners terwijl in het bedrijfsleven de keuze voor bijvoorbeeld toeleveranciers groot is. De omgeving van provincies wordt voor een groot deel bepaald door de taken die provincies uit moeten voeren en de positie die provincies in het openbaar bestuur hebben. Het topmanagement van een provincie kan derhalve maar voor een beperkt deel haar eigen omgeving kiezen. Een voorwaarde overigens om de omgeving te kunnen beïnvloeden is dat de omgeving afhankelijk is van de organisatie (of een bepaald belang ten opzichte van de organisatie heeft).

Het bijzondere aan de relatie tussen overheidsorganisaties en hun omgeving is dat problemen tussen de organisatie en de omgeving zich niet zoals bij private organisaties manifesteren in economische resultaten. Als een commerciële organisatie een slechte wisselwerking met de omgeving heeft zal de organisatie dit merken door een afname in verkoopvolume (Lawrence & Lorsch, 1972, p. 31). Overheidsorganisaties kunnen ook niet failliet gaan. Een overheidsorganisatie heeft geen winstdoelstelling waardoor economische resultaten niet primair afhankelijk zijn van de relatie met de omgeving. Een gebrekkige relatie tussen een overheidsorganisatie en haar omgeving als gevolg van het niet efficiënt en effectief handelen van de overheidsorganisatie zal vooral leiden tot afnemend draagvlak bij burgers en belangengroepen voor gevoerd beleid. Het is echter niet reëel om overheidsorganisaties slechts op het efficiëntiemotief af te rekenen. Bij overheidsorganisaties spelen ook andere waarden zoals professionaliteit, continuïteit en gelijkheid van behandeling een rol (Weber, 1956). Tussen deze democratische uitgangspunten en efficiëntie en effectiviteit bestaat een natuurlijk spanningsveld. Maximaal democratisch handelen zal naar alle waarschijnlijkheid het doelmatig functioneren van een organisatie negatief beïnvloeden in die zin, dat effectiviteit en slagvaardig handelen in het geding zullen komen. Ook het omgekeerde is waar. Het zal er dus om gaan beide beginselen in de bestuurlijke organisatie in te bouwen. Beide eisen, zowel efficiëntie als democratie, moeten gelden. De ene eis mag niet ter wille van de andere overboord worden gezet (Allison, 1979).

De relatie tussen overheidsorganisaties en hun omgeving is daarmee anders dan die tussen een bedrijf en zijn omgeving. Overheidsorganisaties verschillen van bedrijven. Overheidsorganisaties missen de uitdaging van de markt. Zij kunnen getypeerd worden als budgetorganisaties. Zij zijn meer gericht op het verkrijgen van inkomsten dan op hetgeen de organisatie produceert. Overheidsorganisaties zijn als gevolg daarvan weinig prestatie- en cliëntgericht. Zij presteren slecht en verdelen hun goederen op ongelijke wijze (Ringeling, 2004). Downs (1967, p.25) omschrijft een overheidsorganisatie dan ook als

“een niet voor de markt, maar op basis van een budget werkende organisatie”. De bureaucratische organisatievorm is de logische pendant van regelgeving. Wanneer het openbaar bestuur regelgeving heeft uit te voeren, moet het over een daarvoor bruikbare organisatie beschikken. In de opvatting van Weber (1956) is een bureaucratie zo’n soort organisatie. Volgens Ringeling (2004, p. 205-206) hebben bureaucratieën ook hun zwakke kanten. Als het om heuristische taken, professionele inspanningen, maatwerk, kleinere aantallen, snel wisselende omstandigheden en grote interdependentie gaat, is een bureaucratie niet de meest optimale organisatievorm. Deze constatering heeft volgens mij consequenties voor de relatie van de overheid met de omgeving. De omgeving verandert immers snel en vraagt om maatwerk. De vraag is daarmee gerechtvaardigd welke consequenties de toenemende invloed van de omgeving heeft op de organisatievorm van overheidsorganisaties.

4.3.7 De gevolgen voor het organisatie-model van overheidsorganisaties

Algemeen wordt in de literatuur naar voren gebracht dat de inrichting van een bestuurlijke organisatie zodanig dient te zijn dat de doelen van de organisatie zoveel mogelijk kunnen worden verwezenlijkt. In de literatuur (o.a. Berg, 1988; Geut e.a., 1996) worden verschillende specifieke kenmerken genoemd waarmee rekening gehouden moet worden wanneer de structuur gezien wordt. Een eerste kenmerk is dat de taken die overheidsorganisaties uitvoeren van bijzondere aard zijn. Het gaat immers niet om het maken van producten met als doel winst en continuïteit voor de organisatie. Overheidstaken moeten op de voor de gemeenschap meest voordelige wijze uitgevoerd worden. Een tweede kenmerk is dat ze gericht zijn op het bereiken van ideële en pretentieuze doelen, of op het zoveel mogelijk tegengaan van lastige maatschappelijke problemen. Voor het produceren van deze soort van “goederen en diensten” is belastinggeld nodig. Een derde kenmerk is dat overheidstaken mensen en hun bestaan raken. Ze hebben een normatief karakter en zijn daarmee een bron van waarden tegenstellingen en vaak ook van conflicten. Een vierde kenmerk is dat de precieze niveaus van de doelstellingen berusten op subjectieve opvattingen. Een vijfde kenmerk is dat voor het toedelen van geld en andere middelen objectieve maatstaven ontbreken. Een laatste kenmerk is dat tussen de overheid als producent van goederen en diensten en de burger als consument geen markt staat die voor de onderlinge afstemming zorgt.

Het organisatie-model van overheidsorganisaties moet dan ook verschillen van het organisatie-model van private organisaties (Geut e.a., 1996, p. 120). In het organisatie-model bij overheidsorganisaties vindt bijvoorbeeld verbijzondering plaats. Mogelijke ingangen zijn: product of dienst, geografisch gebied, markt/doelgroep of functie. Bij verbijzondering moet rekening worden gehouden met de noodzaak om tegenstrijdige belangen af te wegen; politieke tegenstellingen moeten afzonderlijk een plaats krijgen in de structuur. Economie en milieu in één dienst is bijvoorbeeld onverenigbaar. Kenmerkend voor overheidsorganisaties is immers dat deze opdrachten krijgen vanuit het politieke systeem. Het functioneren van deze organisaties wordt beïnvloed door politieke interventies. Men kan deze interventies sturing of politieke aansturing noemen. Het politieke systeem is de directe opdrachtgever van het openbaar bestuur (Ringeling, 2004, p. 211-213). Daarnaast moet bij verbijzondering rekening worden gehouden met machtsevenwicht (de ambtelijke diensten moeten politiek-maatschappelijk maar tevens uit het oogpunt van beschikkingsmacht over middelen gelijkwaardig zijn). Ook moet rekening gehouden worden met de externe herkenbaarheid (voor burgers moet het duidelijk zijn) en aansluiting. Aldrich en Pfeffer (1976) schetsen dat ontwikkelingen in de omgeving ervoor kunnen

zorgen dat bepaalde organisatieonderdelen meer macht krijgen en dat de macht van deze organisatieonderdelen van invloed kan zijn op het organisatiemodel. Op het moment dat ontwikkelingen in de omgeving ervoor zorgen dat een bepaald beleidsterrein belangrijker wordt, neemt ook de macht van het organisatieonderdeel in de organisatie dat zich met dit beleidsterrein bezig houdt toe. Deze macht kan door deze organisatieonderdelen aangewend worden om de structuur op een dusdanige wijze te veranderen dat hun macht geformaliseerd wordt en nog meer toeneemt. Veranderingen in de omgeving kunnen op deze wijze zorgen voor een verandering van organisatiemodel.

In de tweede plaats moet bij de vormgeving van overheidsorganisaties rekening worden gehouden met de karakteristieken van overheidsorganisaties. Een effectieve en efficiënte coördinatie is niet zonder meer te verenigen met eerder genoemde uitgangspunten van democratisch handelen en legitimiteit. Bestuurskundigen hebben volgens Ringeling (2004, p. 111) uitvoerig gediscussieerd over de verhouding tussen efficiëntie en democratie. Was het openbaar bestuur gericht op een waarde zoals efficiëntie, dat gold niet voor het politieke stelsel waarvan dat openbaar bestuur een onderdeel vormde. Met het pluralistische democratiebegrip hangen inzichten samen zoals representatie, toegankelijkheid, openheid, participatie, controle van deskundigen, concurrentie en een zekere balans tussen belangengroepen. Door interventie van politieke actoren, inspraak, de afweging van belangen en het volgen van lange procedures, doen in hun ogen soms afbreuk aan de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur. Beslissingen in het politieke systeem zijn gebaseerd op andere overwegingen dan het goed functioneren van uitvoerende organisaties of van het realiseren van doelstellingen in beleid. De politieke besluitvorming eist haar tol. Actoren in het politieke systeem moeten op de één of andere manier een grootste gemene deler vinden. Meerderheden dienen te worden gevormd, conflicten opgelost en compromissen gesloten. Dergelijke uitkomsten staan vaak op gespannen voet met het uitgangspunt van efficiëntie of effectiviteit (Ringeling, 2004, p. 216).

Daarnaast is de sturing en beheersing bij overheidsorganisaties veel lastiger dan bij taken van private organisaties die meetbaar zijn en waarbij de markt als kompas fungeert. Bij de overheid is een politiek systeem nodig om te komen tot keuzen en het afleggen van verantwoording daarover. Overheidsorganisaties kennen een politiek en ambtelijk subsysteem. Met name voor de vormgeving van de coördinatie is dit een essentieel kenmerk. Yates (1982, p.1330) noemt dit het model van de pluralistische democratie. Kenmerkend voor dat model is dat de bureaucratie een veelheid van machtscentra kent, namelijk politiek, bestuur en ambtenarij. Er zijn daarmee verschillende ingangen tot de bureaucratie. De pluralistische democratie is open en de mogelijkheden tot participatie zijn groot. Deze bureaucratie kent bovendien een grote mate van intern onderhandelen. De macht in de organisatie is verdeeld en verspreid (Ringeling, 2004, p. 196-198).

Auteurs die veel gepubliceerd hebben over het organisatiemodel van overheidsorganisaties en die ik in dit onderzoek aan wil halen zijn Mintzberg en Weber. Mintzberg (1979) onderscheidt in zijn boek "The structuring of organizations" bijvoorbeeld zeven typen organisatiestructuren. Volgens hem past de organisatiestructuur zich aan de concrete situatie aan, of zou dit althans moeten doen om de organisatie effectief te laten zijn. Het lezen van Mintzbergs' boek geeft de indruk dat de politieke organisatie in eerste instantie het meest van toepassing is op overheidsorganisaties. Lemstra e.a. (1996, p. 148-149) zijn het hier niet mee eens. Overheidsorganisaties ontwikkelen zich volgens hen steeds meer tot divisieorganisaties. Met name daar waar de scheiding tussen beleid en uitvoering zich verder uit heeft gekristalliseerd en de sturing op hoofdlijnen vorm krijgt via prestatieafspraken en prestatieparameters, herkennen Lemstra e.a. het

coördinatiemechanisme dat Mintzberg kenmerkend acht voor dit type organisatie: de standaardisatie van outputs. Mintzberg ziet deze structuur als een “divisionalized” vorm van machinebureaucratie.

Webers rationele bureaucratie-model beschrijft een ideaaltypisch model voor overheidsorganisaties (Weber, 1956; Lemstra, 1993, p. 69; Lintsen, 1993, p. 23; Hinssen, 1994, p. 335-372). Dit bureaucratie-model heeft, onder andere, als kenmerken dat politieke wilsvorming via strakke hiërarchische lijnen en eenduidige procedures wordt omgezet in ambtelijke handelingen. Op deze manier is er volledige overeenstemming tussen datgene wat in het politieke bestuur besloten wordt en de ambtelijke handelwijze. Daar komt bij dat in een Weberiaanse bureaucratie ambtenaren hun werk verrichten zonder aanzien des persoons. Er wordt dus volledig voldaan aan de beginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid, die de pijlers vormen van ons democratisch bestel. Bureaucratische organisaties die in hun opbouw Webers ideaaltype benaderen functioneren op basis van een aantal principes. De organisatie is hiërarchisch geordend; de taken zijn functioneel gescheiden en worden afgebakend door bevoegdheden; de taakuitoefening vereist specifieke bekwaamheden en een daarop toegesneden opleiding; de taakuitoefening vindt plaats op grond van onpersoonlijke regels die bij voorkeur algemeen zijn vastgesteld; de middelen van de organisatie en het ambt zelf zijn geen bezit van de functionaris. De rationaliteit die aan deze organisatievorm ten grondslag ligt, is gebaseerd op rationeel-legale gezagsverhouding. Deze organisatievorm is volgens Weber superieur. Zij is doeltreffend, slagvaardig en kan constante kwaliteit leveren. De huidige organisatie van overheidsinstellingen lijkt nog veel op dit door Weber bedachte model.

Webers ideaaltype is door meerdere auteurs (o.a. Lemstra, 1993, p. 69-73; Hinssen, 1994, p. 335-372; Merton, 1957, p. 195-206) bekritiseerd. De kritiek richt zich onder andere op het feit dat door formalisatie van gedrag en de grote nadruk op autoriteit en hiërarchie het ambtelijk apparaat zeer inflexibel is geworden en niet in staat is in te spelen op veranderende maatschappelijke technologische omstandigheden. Gedrag wordt voorspelbaar door de vooraf vastgestelde procedures. Met deze procedures wordt door het ambtelijke apparaat via strakke hiërarchische lijnen uitvoering gegeven aan door het bestuur genomen besluiten. De bevelvoering geschiedt top-down. De structuur benadert een complete eliminatie van persoonlijke relaties en van niet rationele overwegingen (vijandigheid, angst, emotionele betrokkenheid). Een verkeerd gebruik van het model van Weber kan in de praktijk leiden tot misstanden en tot inefficiënties. Dit heeft op zichzelf genomen niets met het model te maken. In het concrete handelen kan bureaucratie, verworpen tot “bureaucratisme” of tot “red tape”. Organisaties zoals door Weber beschreven hebben in de praktijk veelal geen reële basis en zullen wellicht als zodanig nooit kunnen bestaan. Ook richt de algemene kritiek zich op het perspectieve karakter van de Weberiaanse theorie. Het model lijkt te zijn ontwikkeld voor een periode waarin de overheid opereerde op grond van het idee van de maakbare samenleving waarbij er van uit werd gegaan dat de optimalisering van de welvaart niet mogelijk zou zijn zonder de groei van de publieke sector (1910-1960). In de loop van de jaren tachtig vindt er een kentering plaats in het denken over de overheid waardoor ook de structuur van de overheid ter discussie werd gesteld. De overheid werd niet langer meer gezien als een maatschappelijk centrum van sturing tegenover de samenleving, maar als een actor die moest onderhandelen met andere actoren. Het Weberiaanse model moest geleidelijk plaats maken voor een model waarbij de overheid zich stelde tegenover een systeem van groeperingen waarin de rol van de burger ontbrak. Naar de contingentietheorie dienen gerichtheid en structuur van een

organisatie te worden beoordeeld op hun aangepastheid aan de eigenschappen van de omgeving.

Volgens Bekke (1990, p. 6-9) dient men zich te realiseren, wat vele critici onvoldoende hebben gedaan, dat Weber's ideaaltype geen beschrijving boogde van een empirisch aan te treffen vorm van organisatie, maar een heuristisch onderzoeksmodel betrof. Daarbij ging het Weber weldegelijk om het vinden van empirische eigenschappen die afwijken van zijn ideaalmodel. Veel van de kritiek is derhalve onterecht. Critici hebben zich te zeer gefixeerd op het gebrek aan efficiëntie en doelmatigheid in Webers model. Het ging Weber niet om het construeren van een uitsluitend doelmatig en efficiënt organisatie-model. Veeleer ging het hem om een zodanige verstandelijk gedachte constructie van rationeel sociaal handelen, dat tegelijkertijd rationeel legaal bestuur en een strikt onderscheid tussen de rollen van politiek gekozen bestuurders en ambtelijk aangestelden denkbaar zou zijn. Dit was des te meer van toepassing op de overheidsbureaucratie, door Weber beschouwd als de meest perfecte vorm, vooral noodzakelijk vanwege de unieke positie van de staat op grond van haar geweldsmonopolie.

4.3.8 Operationalisatie van externe motieven

Uit deze paragraaf blijkt dat de omgeving van invloed is op het organisatie-model van overheidsorganisaties. Om de invloed van externe factoren op de keuze om van organisatie-model te veranderen te kunnen onderzoeken is een operationalisatie van externe motieven noodzakelijk. Ik heb er voor gekozen de operationalisatie vorm te geven door het benoemen van trends en ontwikkelingen in de omgeving van provincies die van invloed kunnen zijn op het organisatie-model van provincies. Deze trends en ontwikkelingen zijn gebaseerd op de bestudering van literatuur (onder andere Kocken e.a., 1972; Baas & Harink, 2001; Geelhoed, 2002; Fleurke, 2004; Bekke, 1983, p. 6-9; Keuning & Eppink, 2000, p. 428; Lemstra, 1993; Cozijnsen, 1995; Toonen, 1996; Kickert, 1993; Soeters, 1995)

In deze paragraaf zullen deze trends en ontwikkelingen worden toegelicht. Zij zijn immers van invloed op het functioneren van de organisatie en daarmee ook van invloed op de wijze waarop een organisatie gestructureerd is. Achtereenvolgens zal in deze paragraaf in worden gegaan op politieke ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen, technologische ontwikkelingen, economische ontwikkelingen en managerial trends.

Politieke ontwikkelingen

Onderstaand zal in worden gegaan op twee politieke ontwikkelingen die relevant zijn voor provincies, namelijk bestuurlijke vernieuwing en bestuurlijke samenwerking. Eerder ben ik reeds in hoofdstuk 2 uitvoerig in gegaan op de veranderende rol en positie van provincies en op het veranderend takenpakket van provincies.

Bestuurlijke vernieuwing

Bestuurlijke vernieuwing is een containerbegrip. Bestuurlijke vernieuwing bestaat uit een groot aantal op zichzelf staande ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op het organisatie-model van overheidsorganisaties. Het invoeren van de gekozen burgemeester of van een nieuw kiesstelsel zijn daar voorbeelden van.

De meeste invloed op het organisatie-model van provincies had de discussie over de rol van de provincies. Zoals eerder geschetst staat de rol en positie van provincies voortdurend ter discussie. Tot aan 1970 speelden provincies een marginale rol van betekenis. Vanaf 1970 verandert de rol van provincies sterker. Provincies werden steeds meer in medebewind ingezet op onderdelen van het rijksbeleid (Baas & Harink, 2001). Daarnaast

was er aandacht voor verregaande gewestvorming en werden openbare lichamen opgericht. In de jaren zeventig ontstaat het idee om de provincie als regionale beleidsactor te positioneren. De regionale en provinciale schaal moesten in elkaar worden geschoven en er moesten een 20-tal zogenaamde “doe-provincies” komen (Rob, 1999). In een door marktwerking, verzelfstandiging en deregulering, gedomineerd politiek klimaat verdwenen de doe-provincies en de openbare lichamen. In de jaren tachtig verliest de provincie een aantal van de verworven taken weer in het kader van het streven naar deregulering en meer maatschappelijke zelfsturing. De intermediaire en coördinerende rol in allerlei planningsstelsels werd vanaf de jaren zeventig kenmerkend voor de provinciale positie. Vanaf 1983 domineert, onder het mom van verzakelijking, een functionele opvatting van het openbare bestuur.

Gesteld kan worden dat provincies zich in de jaren negentig meer dan in het verleden bestuurlijk vernieuwd hebben (Rob, 1999, p. 26). Alhoewel initiatieven rondom de stadsprovincie een stille dood gestorven zijn, is gestreefd naar de transformatie van een afstandelijke “hogere” overheid naar een “actief co-bestuur” dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partijen naar oplossingen zoekt voor regionale problemen. Vanaf medio jaren negentig wordt de provincie van intermediair vooral regisseur en coördinator. De provincie krijgt op tal van beleidsterreinen een regiefunctie, gepaard met de financiële verantwoordelijkheid daarvoor.

De meest recente vorm van bestuurlijke vernieuwing is de Wet dualisering provinciebestuur (2002). Het doel van de Wet is de rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te ontvlechten. In de oude situatie was provinciale besluitvorming ondoorzichtig en onaantrekkelijk. Het meest fundamentele voorstel is dan ook de ontkoppeling van het lidmaatschap van Gedeputeerde en Provinciale Staten: Gedeputeerde Staten besturen, Provinciale Staten controleren het bestuur. Door deze nevenschikte verhouding tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is er een verzakelijkte werkwijze met harde deadlines ontstaan, passend bij de heldere en gescheiden verantwoordelijkheden. Daarnaast is met de Wet ook de functie van statengriffier geïntroduceerd en is de rol van de provinciesecretaris veranderd. De provinciesecretaris dreigde in een spagaat terecht te komen (Blad Provinciale Info, 2003, p. 103). Daar waar voorheen de provinciesecretaris zowel provinciale Staten, het college als de commissaris van de Koningin bij de uitoefening van hun taken terzijde stond, is dit takenpakket thans verdeeld over twee functionarissen. De secretaris die het college en de commissaris van de Koningin bijstaat en de griffier die de Staten en de door hen ingestelde commissies bijstaat (Otto & Derks, 2003, p. 18; Oppenhuis de Jong, 2001, p. 95).

Bestuurlijke samenwerking

In toenemende mate is er interactie noodzakelijk tussen overheidsorganisaties (Soeters, 1995, p. 7). Allereerst is de provincie per definitie een tussenlaag; dus samenwerking met het rijk en gemeenten is altijd aan de orde.

Daarnaast trekken organisaties zich terug op hun kernactiviteiten en zijn daardoor aangewezen op de samenwerking met anderen. Grenzen tussen organisaties vervagen daarmee. Interorganisatorische afhankelijkheden en netwerken worden belangrijker. Dit heeft tot gevolg dat de grenzen tussen wat de organisatie is en wat van buiten komt, vaak moeilijk te onderscheiden zijn.

Ook globalisering zorgt voor nauwere verwevenheid tussen bestuurslagen (Lintsen, 1993, p. 25-33). Globalisering heeft op vrijwel elk terrein geleid tot toename van contacten en samenwerking over de nationale grenzen heen. De Europese éénwording heeft ervoor

gezorgd dat er minder nationale beleidsruimte is. Op veel van de traditionele taken van de provincie treedt Europa nadrukkelijker op de voorgrond, bijvoorbeeld op de terreinen milieu, plattelandsontwikkeling, water, regionaal beleid en innovatie (IPO, 2006, p. 21). Er is bovendien sprake van grootschalige decentralisatie van taken en een schaalvergroting van gemeenten (IPO, 2006, p. 9). Bestuurslagen worden in toenemende mate van elkaar afhankelijk. Veel overheidsorganisaties worden gedwongen om samen te werken en grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën (Soeters, 1995, p. 16). Met name in grensgebieden binnen de Europese Unie is voor veel organisaties de noodzaak ontstaan om met partnerorganisaties in het naburige buitenland samen te werken. Een voorbeeld vormt de samenwerking tussen politieregio's van verschillende landen. Op basis van een studie is naar voren gekomen dat de structuur en het functioneren van de politiekorpsen in de drie betrokken landen onderlinge verwantschap vertonen, met aandacht voor de nationale culturen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Onderstaand zal ik in gaan op drie maatschappelijke ontwikkelingen, namelijk demografische veranderingen, verzuiling en de verzakelijking van de samenleving.

Demografische veranderingen

De samenleving is complexer geworden. Overheidsorganisaties worden geconfronteerd met een omgeving met meer diversiteit waarin het aantal samenlevingsvormen, culturen, waarden, normen, opvattingen, et cetera, toeneemt. Traditionele, allesomvattende stelsels van waarden en normen verliezen hun invloed. Normen en waarden zijn meer geïndividualiseerd en daardoor meer divers. Overheidsorganisaties moeten met meer wensen, verlangens, belangen en uiteenlopende visies rekening houden. Het aantal inwoners in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog fors gestegen (Polling, 2000, p. 16). Nieuwe categorieën mensen melden zich op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld allochtonen en vrouwen. De grootste organisatieveranderingen worden volgens Soeters (1995, p. 13) bewerkstelligd door wijzigingen in de personeelssamenstelling van de organisatie. Deze impact is veelal groter dan veranderingen als gevolg van pogingen om zittend personeel qua instelling en attitude te veranderen. Ook de toenemende vergrijzing is van invloed. Daarnaast heeft Nederland te maken met een samenleving die in toenemende mate bestaat uit hoog gekwalificeerde burgers. Dit stelt volgens Drucker (1988, p. 45-53) eisen aan de organisatie van de toekomst. De organisatie van de toekomst is gebaseerd op kennis. Deze nieuwe organisatie bestaat voor een groot deel uit specialisten die maar beperkt aangestuurd hoeven te worden. Het aantal managementlagen en ook het aantal managers zal drastisch afnemen.

Genoemde demografische veranderingen hebben gevolgen voor de overheid. Een overheid die pretendeert de samenleving te willen sturen, moet bij de keuze van haar instrumenten rekenschap geven van de veranderingen in die samenleving. Ook maakt de overheid deel uit van die samenleving. De maatschappelijke gevolgen van ontwikkelingen houden niet op bij de deur van de organisatie. Waar opvattingen van burgers veranderen, veranderen ook de opvattingen van politici en ambtenaren, al was het alleen maar omdat zij ook burgers zijn.

Verzuiling

Verzuiling is van invloed op de organisatie van het openbaar bestuur (Kickert, 1993, p. 60-61; Toonen, 1996, p. 614). Vele overheidstaken die in andere landen door het rijk, de

provincies of door gemeenten uitgevoerd worden, zijn in Nederland ondergebracht bij quasi overheidsorganisaties, veelal belangenorganisaties.²⁰ Het Nederlands maatschappelijk bestel wordt gekenmerkt door een brede laag van maatschappelijke instituties tussen staat en samenleving. De bestuurlijke verhoudingen tussen de Nederlandse staat en samenleving hebben van oudsher een verzuilde corporatistische vorm met zuilen die op basis van geloofs- en levensovertuiging de belangen van de samenleving exclusief vertegenwoordigden naar de overheid en waaraan de staat het merendeel van de uitvoering van maatschappelijke zorgtaken had overgelaten. De mogelijkheden van overheidssturing worden in hoge mate bepaald door de verhouding tussen de staat en de samenleving die bestaat uit per beleidsterrein verschillende complexe netwerken. Verzuiling heeft er volgens Toonen (1996, p. 624) voor gezorgd dat de Nederlandse provincies nooit in staat zijn geweest grip te krijgen op het regionale vraagstuk waarvoor Thorbecke provincies bedoeld heeft. Verzuiling heeft er immers voor gezorgd dat regionale belangen verspreid belegd zijn bij diverse actoren, vaak niet zijnde de provincie.

Verzakelijking van de samenleving

Tot aan de jaren zeventig heeft verzuiling hoogtij gevierd. Daarna werden de zuilen langzaam afgebroken en was er sprake van ontzuiling. De gedragingen van individuele burgers werden steeds minder bepaald door de traditionele samenhangende waardepatronen en bijbehorende ordenende instituties. De burger is individualistischer, kritischer en wordt niet meer gestuurd door religies of door bindende ideologieën. Deze nieuwe verhouding vragen om een transparante overheid die in overleg treedt met burgers (Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1996, p. 2-3). Van Enckevort en Derksen (1998, p. 113) noemen dit de “responsieve organisatie”. Responsiviteit betekent dat de organisatie in overleg moet staan met haar omgeving. Hiertoe dient de afstand tussen bestuur en bestuurden minimaal te zijn. Met de ontzuiling en de individualisering nam de rol van de staat toe. Daarmee nam ook de stabiliteit in de samenleving af (Ter Bogt, 1995, p. 44). Stabiliteit heeft plaatsgemaakt voor een vrij algemene en aanhoudende roep om uiteenlopende veranderingen. Vooral de laatste vijftien jaar is de roep om veranderingen sterk geworden. Er is een scherpe, meer op “afrekenen” gerichte cultuur in Nederland ontstaan waardoor politieke bestuurders en managers zich meer genoodzaakt voelen open te staan voor wat er leeft onder burgers en te streven naar snel, efficiënt en klantgericht handelen. Er is sprake van een algemene trend tot verzakelijking in de samenleving. Overheidsorganisaties zien zich geconfronteerd met een kritische omgeving waarin burgers mondiger zijn geworden en zich niet vanzelfsprekend gerepresenteerd achten door gekozen politici. Burgers stellen eisen op het gebied van kwaliteit en kosten van dienstverlening. Ook eisen ze transparantie en het afleggen van verantwoording van de overheid (Lemstra, 1993, p. 58). Er is sprake van algehele ontevredenheid van burgers over hun bestuur. Burgers willen een overheid die

²⁰ In Nederland zijn een aantal taken territoriaal en functioneel gedecentraliseerd. Decentralisatie “is het proces dat tot doel heeft te komen tot overdracht van taken en bevoegdheden van een hoger naar een lager echelon in een organisatie, waarbij zowel de verantwoordelijkheid voor als de uitvoering van een taak naar een lager echelon overgaan”. Decentralisatie kan in territoriale en functionele zin. Van territoriale decentralisatie is sprake wanneer “deze overdracht van een hoger bestuurslichaam naar een lager plaatsvindt”, zoals van rijk naar provincie en/of gemeenten. Kenmerkend is dat deze bestuurslichamen een direct gekozen vertegenwoordiging hebben en eigen autonomie en bevoegdheid op hun territoire. Functionele decentralisatie betreft “de overdracht naar bestuurslichamen die een specifiek omschreven taak behartigen”, zoals de waterschappen, de regionale politiekorpsen, gemeenschappelijke regelingen, zelfstandige bestuursorganen (Elzinga & Hagelstein, in: Korsten & Tops, 1998, p. 111). Zie ook Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006.

problemen oplost en daarover verantwoording aflegt. Daarnaast verwachten burgers verbetering van dienstverlening (IPO, 2006, p. 9). De relatie tussen bestuur en bestuurd is veranderd. De wens naar een meer gelijke verdeling van beïnvloedingsmogelijkheden leidde tot het streven openheid van bestuur te bevorderen en de legitimiteit van bestuurlijke beslissingen en bestuurlijk optreden te vergroten (Bekke, 1983, p. 6-8). Met het invoeren van concepten interactieve beleidsvorming werd aan dit streven bijgedragen (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Het gevolg is dat gezag van de overheid niet langer op voorhand vanzelfsprekend is en door geïndividualiseerde burgers niet zomaar aanvaard wordt. Hierdoor wordt het noodzakelijk nieuwe wegen te vinden voor de versterking van de legitimiteit en herkenbaarheid van het overheidsbeleid. Er was bovendien sprake van verzet tegen autoriteit en gezag. Dit heeft effect op de democratisering²¹ van het openbaar bestuur. Inpraak en medezeggenschap leiden tot andere besluitvormingsprocedures (Polling, 2000, p. 16).

De omvang en deskundigheid van externe partijen waarmee de overheid onderhandelt neemt toe. Steeds meer is het besef gaan leven dat de overheid geen bepalende rol heeft, maar veeleer een partner is en op z'n sterkst misschien regisseur. Hierdoor is, onder meer om een goede gesprekspartner te kunnen zijn, ook in de ambtelijke organisatie behoefte aan deskundigheid en zakelijkheid toegenomen. De toenemende ontzuiling en individualisering zorgden voor een opbouw en uitbouw van de verzorgingsstaat.

Technologische ontwikkelingen

Overheidsorganisaties worden geconfronteerd met een meer dynamische omgeving waarin nieuwe gewoonten, nieuwe werkwijzen, nieuwe opvattingen en nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van informatietechnologie, elkaar in snel tempo opvolgen. Technologische ontwikkelingen zorgen voor een andere wijze van werken. Op het moment dat een overheidsorganisatie in toenemende mate gebruik gaat maken van automatisering heeft dit consequenties voor de werkwijze. Het doel van informatietechnologie is processen efficiënter te laten verlopen. Het gevolg is dat steeds meer handelingen met steeds minder mensen kunnen worden verricht (Bekkers, 1998; Bekkers, 2000; Lintsen, 1993, p. 25-33).

Naast de constatering dat als gevolg van ontwikkelingen in de informatietechnologie functies verdwijnen, ontstaan er ook nieuwe functies (bijvoorbeeld ict-manager, informatiespecialist) en afdelingen (bijvoorbeeld ict of informatiemanagement) door verdwijnen er andere functies (bijvoorbeeld archivaris, typistes) en afdelingen (veelal afslankingen van verschillende afdelingen als gevolg van efficiëntiewinsten door digitalisering).

Economische ontwikkelingen

De economische en financiële situatie in een land is van invloed op de organisatie van de overheid (Hiemstra, 2001, p. 6-13). De economische conjunctuur en de daarmee gepaard gaande budgettaire ruimte of krapte bepalen bijvoorbeeld of er ingrijpend bezuinigd moet worden. Neo-institutionele theorieën zijn gericht op het verklaren welke organisatievormen maximale economische efficiëntie genereren in een bepaalde economische situatie (Ter

²¹ Democratisering is in essentie het zodanig aanpassen van het organisatie-model dat de organisatie op de genoemde wijze ontvankelijk is voor de omgeving (Bekke, 1989, p. 200-201). Democratisering vereist van de ambtenaren een sterkere oriëntatie op de omgeving dan voorheen. Het kan gebeuren dat een dergelijke oriëntatie botst met de voorheen betrekkelijk eenzijdige interne oriëntatie die gericht is op de vergroting van mogelijkheden tot invloed op de beleidsvoering door ambtenaren zelf.

Bogt, 1998). In een economische laagconjunctuur worden overheidstaken bijvoorbeeld vaker geprivatiseerd of verzelfstandigd (Bekke, 1989, p. 203). Overigens wordt dit in het proefschrift van Van Thiel (2001) weerlegt. Een organisatie die ruim bij kas zit heeft meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op een omgeving dan een organisatie die krap bij kas zit. De mate waarin een organisatie macht op de omgeving uit kan oefenen geeft de organisatie een bron van macht en daarmee de mogelijkheid om zelfstandig een rol in het beleidsnetwerk te claimen. Zoals eerder aangetoond kan deze rol en positie van een organisatie grote invloed hebben op het organisatie-model.

De relatie tussen de budgettaire situatie in een land en de organisatie van de overheid werd vooral begin jaren tachtig duidelijk. De economische recessie uit de jaren zeventig en de daaruit voortvloeiende noodzaak om te bezuinigen op de overheidsuitgaven, maakte een ongewijzigde verdere ontwikkeling van de verstatelijke verzorgingsarrangementen onmogelijk (Kickert e.a., 1993, p. 60-61). Overheidsuitgaven werden drastisch gereduceerd. De ruim bij kas zittende overheid maakte plaats voor een overheid die de ene na de andere bezuinigingsmaatregel afkondigde. Het no-nonsense beleid van het rijk zorgde voor een zakelijkere opstelling van overheidsorganisaties. Tegen de achtergrond van de noodzakelijke bezuinigingen werd de nadruk gelegd op doelmatigheid en werden de organisaties productgericht (Polling, 2000, p. 16). De drie kabinetten Lubbers stonden in het begin van de jaren tachtig dan ook in het teken van bezuinigingen (Nelissen e.a., 1996, p. 20). Lubbers deed een poging te komen tot een nieuwe positionering van de overheid. De kernacties waren gericht op vijf zaken: privatisering, deregulering, decentralisatie, terugdringing van het begrotingstekort en de verhoging van de efficiëntie. De grote operaties vormden de instrumenten om een drietal veranderingen te bewerkstelligen (Lemstra, 1987, p. 43). Ten eerste een verschuiving van taken van de collectieve sector naar de marktsector. De heroverwegingen, de privatiserings- en de dereguleringsoperatie trachten deze verandering vooral te bereiken. Ten tweede een verschuiving van de taken van de rijksoverheid naar lagere overheden. Hierop gericht zijn de decentralisatie en de sanering van de specifieke uitkeringen. Ten derde een verhoging van de efficiëntie en de bestuurbaarheid van ambtelijke organisaties.

Verder zijn voor het middenbestuur vooral de ruimtelijke patronen van wonen, werken en mobiliteit van groot belang geweest. Tot na de Tweede Wereldoorlog werkte het overgrote deel van de Nederlanders in de gemeente waar men woonde en waren binnenlandse verkeers- en vervoersstromen relatief beperkt. Onder invloed van economische groei begonnen die patronen in de jaren zestig te veranderen. De gestegen welvaart maakte het voor steeds meer mensen mogelijk om verder van hun huis te wonen (IPO, 2006, p. 17).

Managerial trends

Onderstaand zal ik in gaan op drie managerial trends, namelijk integraal / interactief / gebiedsgericht werken, nieuw publiek management en verzelfstandiging.

Integraal, interactief en gebiedsgericht werken

In de jaren negentig was het credo van overheidsorganisaties gericht op het stimuleren van integraal en interactief en gebiedsgericht werken (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, p. 9-10). Overheidsorganisaties waren zich in toenemende mate bewust dat voor het aanpakken van problemen beleid ontkokerd tot stand zou moeten komen. Noodzakelijk daarvoor was dat het interne, sectorale verkokerde werken doorbroken werd (Griffioen,

1995, p. 12-13; Berkhout, 2000, p. 9-10). Onderstand zal kort in worden gegaan op de drie aspecten van het nieuwe credo van overheidsorganisaties.

Integraal management was vooral noodzakelijk om overheidsorganisaties efficiënter te laten werken (Rob, 1999). De nadruk zou moeten liggen op resultaatsturing. Bij integraal management is het lijnmanagement resultaatverantwoordelijk en kiest het zelf welke productiemiddelen ze op welke wijze inzet om het vooraf afgesproken resultaat te bereiken. Er wordt dus op output gestuurd, hetgeen een groot verschil is met de meer traditionele wijze van inputsturing (mens en middelen). Het doel van overheidsorganisaties is het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten. Daarvoor is het nodig output te produceren. Deze output heeft de vorm van tastbare producten, diensten, regels, voorschriften, beleid of de zorg voor bepaalde voorzieningen waarvan klanten gebruik kunnen maken. Om op resultaat te kunnen sturen is het van belang dat resultaten van beleid ex ante worden gedefinieerd en op zodanige wijze dat er ex ante gemeten kan worden in welke mate ze bereikt zijn (SMART). Door middel van project- en programmamanagement kan resultaatgericht gewerkt worden en komt de integraliteit tussen de verschillende doelen tot uitdrukking (ontkokering). Sturen op output wil zeggen dat de manager en de betrokken medewerkers zich bewust zijn welke producten aan afnemers geleverd moeten worden, welke levertijden gelden en welke kwaliteitseisen worden gesteld.

Interactieve beleidsvorming is nodig om overheidsorganisaties responsiever²² te laten opereren. Bestuurlijke partners worden van meet af aan betrokken bij beleidsvorming. Ook burgers en maatschappelijke organisaties spelen steeds vaker een rol bij de beleidsvoering (Rob, 1999). Het belang van interactieve beleidsvoering moet niet alleen worden gezocht in de behoefte aan draagvlak voor (de uitvoering van) besluiten. Beleid wordt niet meer vanuit één centrum bepaald, maar komt tot stand in netwerken. De ideevorming die ten grondslag ligt aan nieuw beleid is dan het gevolg van de interactie tussen verschillende actoren in een beleidsnetwerk en wordt derhalve niet bedacht van achter het bureau door één of meerdere ambtenaren in de klassieke rolopvatting. Door deze veranderingen worden andere eisen gesteld aan de manier van besturen en ontstaat behoefte aan nieuwe vormen van ambtelijke professionaliteit (maatschappelijk ondernemerschap).

Tot slot was het beleid van overheidsorganisaties vanaf de jaren negentig sterk gericht op het werken in de regio's.²³

Nieuw Publiek Management

Na de oliecrises en de economische recessie van de jaren zeventig was het voor de meeste Westerse regeringen duidelijk dat het roer om moest. In de jaren tachtig moest er zuiniger gewerkt worden. Terwijl de eisen aan de overheidsinspanningen in kwalitatieve en kwantitatieve zin toenamen, werden de middelen waarmee de overheid deze inspanningen tot stand moest brengen steeds schaarser. De wijze waarop de overheid deze paradox heeft proberen te doorbreken is door haar eigen bedrijfsvoering te verbeteren. Het accent kwam meer te liggen op zaken als analyse, planning en informatie (Lemstra, 1993, p. 59-60). De overheid moest terugtreden en bezuinigen, de markt zou meer ruimte moeten krijgen. De

²² Met responsiviteit wordt bedoeld de mate waarin de provinciale organisatie (zowel bestuurders als ambtenaren) reageert en anticipeert op ontwikkelingen in haar omgeving (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999).

²³ Bij provincies wordt dit gebiedsgericht werken genoemd. Met gebiedsgericht wordt bedoeld het centraal staan van de maatschappelijke problemen in de regio's. De provincie treedt hierbij op als regisseur van interactieve, integrale gebiedsgerichte projecten. Daartoe heeft de provincie behoefte aan een adequaat instrumentarium. Maatschappelijke vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, mobiliteit en economische ontwikkelingen manifesteren zich steeds vaker op regionaal niveau.

nadruk kwam te liggen op grootschalige privatiseringsoperaties en op een overweldigende nadruk op het zuinig en effectief organiseren en managen van publieke organisaties. De bezuinigingen hebben er voor gezorgd dat er een nieuwe wind is gaan waaien door overheidsorganisaties. Veelal wordt deze nieuwe wind “nieuw publiek management” genoemd (Ter Bogt, 2005, p. 8; Nelissen e.a., 1996, p. 22-23). Overigens zijn niet alleen deze economische factoren debet aan het ontstaan van nieuw publiek management. Ook sociaal-demografische factoren (langere levensverwachting, veranderende en alternatieve gezinsvormen, welvaartstoename, vergrijzing, toenemend budget voor de gezondheidszorg en hoge werkloosheidspercentages) en politieke factoren (republikeinse regeringen) hebben ertoe bijgedragen (Pollitt & Bouckaert, 2000, p. 26-38).

Nieuw publiek management is overigens geen duidelijk gedefinieerde benadering van publiek management, maar een verzameling van inzichten, modellen en vooral praktijken die tot doel hebben publieke organisaties resultaatgerichter, gecoördineerder en efficiënter te laten werken (Noordegraaf, 2004, p. 85). Nieuw publiek management was volgens Lemstra e.a. (1996, p. 138-139) een belangrijke reactie op het verstarde secretariemodel met zijn kostbare doublures, leidende scheiding tussen beleid en uitvoering, proceduregerichte werkprocessen en bizarre parafencultuur. Deze trend heeft mede kunnen ontstaan in het heersende tijdsgewricht. In de jaren tachtig moesten gemeenten forse bezuinigingen doorvoeren, opgelegd door de centrale overheid. De bezuinigingsdruk was mede aanleiding tot een forse bestuurlijke heroriëntatie. Een politiek bestuurlijke cultuur gekenmerkt door het verdelen van groei moest nu worden omgetoverd tot een cultuur gekenmerkt door bezuinigingen. Geleidelijk werd ook de opinie dominant dat het bijbehorende instrumentarium niet meer aan de verwachtingen voldeed. Mede onder auspiciën van het ministerie van Binnenlandse Zaken kwam daardoor in een aantal gemeenten een nieuw beheers- en besturingsinstrumentarium (BBI) tot stand. Deze ontwikkeling voltrok zich langs vier lijnen: een nieuw organisatiemodel, een nieuw BBI-instrumentarium, een verandering in ambtelijke cultuur en een bezinning op kerntaken van de overheid. Een effect van deze ontwikkeling zit niet zozeer in het nieuwe organisatiemodel van gemeenten maar meer in het feit dat gemeenten voor een belangrijk deel hun financiën weer onder controle hebben. Een neveneffect was dat gemeenten op zoek gingen naar nieuwe zakelijke manieren van samenwerken met private partijen (public-private-partnerships) (Hendriks & Tops, 1997, p. 199-204).

Ferlie e.a. (1996) onderscheiden vier soorten nieuw publiek management.

Tabel 4.5: Vier soorten nieuw publiek management

Soort NPM	Toelichting
Efficiëntie drive	Efficiëntie, neo-Tayloristische aanpak, financiële controle, benchmarking en monitoren, zoeken naar effectiviteit en efficiëntie
Afslanken en decentraliseren	Flexibele organisatievormen, met divisionele organisatiemodellen, inclusief quasi-markten
Zoeken naar excellentie	Organisatiecultuur, met inzichten over lerende organisaties en noties als leiderschap, missie en corporate-identity
Publieke oriëntatie	Nadruk op kwaliteit van publieke dienstverlening, met kwaliteitsmodellen en citizens charters teneinde publieke dienstverleners verantwoordelijker te maken

(Bron: Ferlie e.a., 1996)

Deze tabel maakt duidelijk hoe verschillend nieuw publiek management kan uitwerken en hoe verschillend de bedrijfsmatige oriëntatie kan uitpakken en hoezeer de nadruk op centrale en decentrale aanpakken uiteen kan lopen. Dat maakt nieuw publiek management een warrige beweging.

Het ontstaan van de term nieuw publiek management wordt vaak toeschreven aan Hood (Lapsey & Pallot, 2000, p. 215). Hij heeft een aantal vergelijkbare projecten in diverse landen samengevat onder deze noemer. Het betreft projecten als “de service” in Frankrijk, het Britse “Next Step project” en het Canadese “Public Service 2000” (Hood, 1995, p. 94). Hood (1995, p. 96) schetst in zijn bijdrage “The new public management in the 1980s: variations on a theme” zeven elementen voor nieuw publiek management. Onderstaand worden deze samengevat.

Tabel 4.6: Zeven elementen voor nieuw publiek management

Doctrine	Betekenis	Rechtvaardiging
Meer verantwoordelijkheid voor topmanagement	Zichtbare en duidelijke bevoegdheden voor top-managers	Accountability vereist duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden
Duidelijke prestatienormen	Definiëren van doelen, liefst gekwantificeerd	Accountability vereist een heldere uiteenzetting van doelen
Grotere nadruk op output-controle	Budgetten gebaseerd op prestatie	Benadrukt resultaten in plaats van procedures
Desaggregatie van grote bureaucratieën	Van gecentraliseerde organisatietypen naar gedecentraliseerde productgerichte eenheden	Behoeft aan hanteerbare eenheden. Efficiëntie voordelen door gebruik van contracten, zowel binnen als buiten de publieke sector
Meer concurrentie binnen de politieke sector	Tijdelijke contracten en openbare aanbesteding	Concurrentie is de sleutel voor lagere kosten en betere prestaties
Nadruk op managementtechnieken uit de private sector	Meer flexibiliteit bij recrutering en beloning, meer gebruik PR	Behoeft aan succesvolle technieken uit de private sector
Nadruk op discipline en zuinigheid bij het gebruik van publieke middelen	Snijden van directe kosten, verhogen van arbeidsdiscipline, weerstaan van vakbondseisen, minder toegeeflijkheid aan bedrijfsleven	Behoeft om meer te doen met minder

(Bron: Hood, 1996, p. 96)

Diverse auteurs (Denters, 2004, p. 387; Pollitt & Bouckaert, 2000, p. 15; Kickert e.a., 1993, p. 20-21; Noordegraaf, 2004, p. 148-149) plaatsen kanttekeningen bij nieuw publiek management. In de eerste plaats hebben zij twijfels over de vraag of nieuw publiek management wel zo nieuw is als vaak beweerd wordt. Daarnaast zijn zij van mening dat nieuw publiek management te vaak bestudeerd, beschreven en vergeleken is zonder daarbij de omgeving in ogenschouw te nemen. Bij het vergelijken van nieuw publiek management moet immers met een aantal variabelen rekening gehouden worden, bijvoorbeeld de basisstructuur van de staat, de wijze van bestuur op centraal niveau, de wijze waarop ministers en ambtenaren samenwerken en de bestuurscultuur in Nederland. Een ander punt

van kritiek is dat auteurs geen eenduidige conclusies trekken. Aan de ene kant wordt geconcludeerd dat de ingezette bezuinigingen te maken hebben met het aan de macht komen van “new right” terwijl aan de andere kant een vergelijkbare ontwikkeling in Frankrijk ingezet was waar een socialistisch regime aan de macht was. Ook blijkt nieuw publiek management zelf vaak een hybride fenomeen te zijn waarbij vooral de gespletenheid in termen van ruimte laten en ruimte beperken opvallend is. Dat maakt eenvoudige managerial concepten onmogelijk en leidt in de loop der tijd tot sterk uiteenlopende accenten. Ook blijken er de nodige praktische problemen te bestaan wanneer de modellen in de praktijk worden gebracht. Het blijkt lastig om kosten en baten duidelijk te maken, om duidelijk te plannen en af te rekenen en om concurrentie in te voeren. Verder blijken er de nodige normatieve bezwaren aan de introductie van nieuw publiek management te kleven. Voor iemand die politiek ziet vanuit het idee dat de staat een gekanaliseerde strijd voert om maatschappelijke waarden, zal efficiëntie zien als een mogelijke waarde, naast vele andere. Voor iemand die politiek ziet als een veredelde vorm van strategische planning kan er niet genoeg efficiëntiewinst worden geboekt. De beoordeling van nieuw publiek management is politiek geladen.

Tot slot is Bekke (1990, p. 14) van mening dat de recente Nederlandse praktijk van verandering en verbetering van de overheidsbureaucratie vrijwel uitsluitend gericht is op de efficiënte stroomlijning van het interne functioneren volgens bedrijfsmatige managementconcepten. Wat opvalt is de overmatige gerichtheid op presteren, output, producten, maatschappelijke dienstbaarheid, zakelijke en belangengerichte positionering van beleid, bestuur en ambtelijke dienst, kortom de overheid vanuit het beeld van de beleidsmachine met een eigen taak. Wat gemist wordt is een oriëntatie op zorgvuldigheid, legaal handelen, procedurering, rechtsbescherming, democratische verantwoording en rechtmatigheid, kortom het handelen van de overheidsbureaucratie als organisatorische representant van de rechtsstaat. Volgens Bekke (1990, p. 23) hebben organisatierecepturen, uitsluitend gericht op vergroting van rationele efficiëntie, het oogverblindende voordeel van het succes op korte termijn en spelen in op wijd verbreide en eenzijdige sentimenten omtrent het disfunctioneren van de bureaucratie. Zij staan veelal echter op gespannen voet met de meest centrale waarde van bureaucratische organisaties: hun aanspreekbaarheid op de rationele toepassing van democratische regels en procedures.

Verzelfstandiging

Begin jaren tachtig groeide het besef dat veel overheidsorganisaties te groot waren geworden. De omvang van de overheidsorganisaties werd als oorzaak gezien van de inefficiënte manier van werken van de overheid. Gekozen werd om een groot deel van de uitvoerende overheidsdiensten te privatiseren en te verzelfstandigen (Kickert, 1998, p. 25; Frissen e.a., 1992, p. 5). Kwaliteitsverbetering werd gezocht door kleiner en efficiënter te worden. In de periode 1983-1991 werden drieëntwintig overheidsonderdelen verzelfstandigd waarmee 115.500 ambtenaren gemoeid waren (Kickert, 1998, p. 26). Soeters (1995, p. 5-7) noemt dit externaliseren, het buiten de organisatie stellen van activiteiten en personeel. Door deze externalisering worden de buitengrenzen van de organisatie als het ware binnenwaarts verlegd, met als gevolg dat de organisatie kleiner wordt. Organisaties doen dat omwille van efficiëntie, kostenreductie, risicospreiding en beheersbaarheid. Deze trend heeft alles van doen met het streven van organisaties om de aandacht te concentreren op kernactiviteiten en kernvaardigheden. Privatisering en uitbesteding zijn daar voorbeelden van. Niet alleen de buitengrenzen veranderen. Ook de binnengrenzen van de organisatie verschuiven. De belangrijkste beweging in dit verband is

de bestuurlijke decentralisatie van bevoegdheden en middelen: de binnengrenzen worden hier opwaarts verlegd. Hieraan verbonden zijn begrippen als interne verzelfstandiging, contractmanagement/zelfbeheer en unit-management. Verzelfstandiging, zowel intern als extern, kan gezien worden als een sturingsvorm (Ter Bogt, 1997). Verzelfstandiging wordt vaak door overheidsorganisaties gebruikt om zowel schaalvergroting als uitgavenbeheersing mogelijk te maken, zonder direct door de burgers aangesproken te worden op kwaliteitsverlaging (Herweijer, 2002, p. 116).

Frissen e.a. (1992, p. 6) schetsen een aantal motieven voor verzelfstandiging van beleidsuitvoering. Strikt genomen dient volgens hen onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds normatieve motieven en anderzijds instrumentele of professionele motieven. De normatieve motieven zijn:

- verzelfstandiging moet worden gezien als de uitkomst van een discussie over kerntaken van de overheid. Taken die onder beperkte politieke verantwoordelijkheid kunnen worden uitgeoefend komen in aanmerking voor verzelfstandiging;
- door verzelfstandiging wordt het politieke primaat versterkt. Door uitvoerende taken te verzelfstandigen wordt het politieke bestuur ontlast van detailbemoeienis; en
- verzelfstandiging en met name de vorming van zelfstandige bestuursorganen is een potentiële versterking van het democratisch gehalte van het openbaar bestuur, omdat: de politieke controle erop kan toenemen; de structuur ervan open en dus toegankelijker is; openbaarheid kan worden verbeterd; burgers intensiever kunnen participeren; macht in het openbaar bestuur wordt gespreid.

De tweede groep motieven is van instrumentele of professionele aard. Dat wil zeggen dat ze te zien zijn als een instrumentele uitwerking van de eerder genoemde normatieve motieven, of ze kunnen worden gezien als authentieke motieven ontleend aan de professionele aspecten van het functioneren van overheidsorganisaties. Onderscheiden worden de volgende motieven (Frissen e.a., 1992, p. 6-7):

- verzelfstandiging van beleidsuitvoering kan het bewustzijn van kosten en het taakgericht werken binnen overheidsorganisaties vergroten. Met name het verlenen van autonomie op beheersterrein zou tot een vergroting van de efficiëntie leiden;
- omdat beleidsvorming en beleidsuitvoering in een aantal opzichten eigensoortige activiteiten zijn is het zinnig deze ook organisatorisch verschillend in te richten. Een plaatsing op afstand van elkaar is daarbij noodzakelijk om wederzijdse verstoringen uit te sluiten; en
- verzelfstandiging van beleidsuitvoering kan worden gelegitimeerd op de volgende gronden: de schaal of het territoir van de lichamen van algemeen bestuur zijn inadequaat voor een bepaalde taak; inbreng van specifieke deskundigheden is noodzakelijk; participatie van belanghebbenden en maatschappelijke organisaties wordt gewenst geacht; uitoefening van een taak op afstand van de politiek is gewenst.

Kickert (1998, p. 64) voegt het argument coördinatie toe. Hij is van mening dat de ogenschijnlijke paradox van verzelfstandiging is dat men beoogt een betere afstemming tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering te bereiken door beide organisatorisch te scheiden. De achterliggende redenering is dat de verhouding tussen beleid en uitvoering dermate onevenwichtig was dat klassieke remedies van coördinatie onvoldoende soelaas brachten. Door de uitvoering zelfstandiger te maken, zou deze in een gelijkwaardigere positie komen ten opzichte van de beleidsmakers. De Haagse beleidsmakers zouden gedwongen worden rekening te houden met de uitvoerders.

Ook Van Thiel (2004, p. 28) schetst dat in toenemende mate op diverse beleidsterreinen publieke taken door de rijksoverheid opgedragen worden aan organisaties buiten het

rijksapparaat. De toename van het aantal verzelfstandigingen doet volgens Van Thiel (2004, p. 29) de vraag rijzen waarom politici eigenlijk besluiten om de uitvoering van een bepaalde taak of wetgeving op te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Van Thiel concludeert dat politici de uitvoering op dragen aan een ZBO om de doelmatigheid te verbeteren (18%), de taak dichterbij de burgers te brengen (15%), zelfbestuur voor een sector te bewerkstelligen (13%), uitvoering door deskundigen plaats te laten vinden (12%) of geen overweging vermeld (53%). Het onderzoek van Van Thiel toont aan dat de motieven die door politici worden genoemd niet worden ondersteund door (wetenschappelijke) argumenten of bewijzen. Het onderzoek laat zien dat er vaker tot verzelfstandiging wordt besloten als: er vorig jaar ook al besloten is een of meerdere ZBO's op te richten als het gaat om specifieke taken; maar niet als het gaat om collectieve goederen. Van Thiel (2004, p. 41) besluit met de conclusie dat het aantal verzelfstandigingen tussen 1950 en 1993 op rijksniveau vooral is toegenomen door imitatie. Verzelfstandigen lijkt "in".

4.4 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van interne factoren

4.4.1 Inleiding

Naast de externe omgeving is ook de interne omgeving van invloed op de vormgeving van organisaties. Interne aanleidingen kunnen divers van aard zijn. Deze paragraaf geeft een overzicht van mogelijke aspecten, gelegen binnen de organisatie, die volgens auteurs uit de organisatiekunde aanleiding kunnen vormen om van organisatiemodel te veranderen. Het centrale thema waarin de discussie over interne motieven geplaatst zal worden zijn knelpunten rondom coördinatie.

Echter voordat in paragraaf 4.4.3 het belang van coördinatie wordt benadrukt en in paragraaf 4.4.4 knelpunten rondom coördinatie als motief voor organisatieverandering worden benoemd, zal in paragraaf 4.4.2 allereerst aandacht worden besteed aan de kapstok waarbinnen coördinatieproblemen zich voor kunnen doen, namelijk het organisatiemodel. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4.5 een operationalisatie uitgewerkt die de basis vormt voor het empirisch onderzoek. Paragraaf 4.4.6 sluit de paragraaf over interne factoren af met een voorbeeld van een aantal opeenvolgende reorganisaties bij de gemeente Breda waaruit blijkt dat de in de operationalisatie genoemde motieven in de praktijk daadwerkelijk een rol spelen.

4.4.2 Organisatiemodellen

Vaak wordt er bij het typeren van een organisatiemodel een onderscheid gemaakt in twee soorten structuren voor organisaties. Aan de ene kant de structuur van posities en taakverdelingen, zoals die ondermeer in het organogram vastliggen. Veelal de "positiestructuur" genoemd. Aan de andere kant een structuur van activiteiten in de tijd: het geheel van vastgelegde regels, procedures, processen van planning en besluitvorming in de organisatie. Veelal de "procedurestructuur" genoemd (De Man e.a., 1995, p. 169). In dit onderzoek zal vooral de positiestructuur centraal staan. Voor het beschrijven van de positiestructuur worden in de organisatiekundige literatuur verschillende begrippen gebruikt. Voorbeelden zijn graad van decentralisatie, delegatie, specialisatie, standaardisatie, formalisatie, arbeidsverdeling, mate van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, et cetera (Jägers, 1995, p. 48).

In hoofdstuk 1 heb ik het organisatiemodel gedefinieerd als “het raamwerk waarbinnen actoren met elkaar samenwerken”. Aan dit raamwerk worden eisen gesteld. Bestudering van de literatuur leert dat verschillende auteurs, weliswaar in andere bewoordingen, maar toch dezelfde eisen stellen aan dit raamwerk. Waar Kocken e.a. (1972, p. 154-158) van mening zijn dat een organisatie ingericht moet worden conform twee maatstaven, doelmatigheid en democratische maatstaven, noemen Keuning en Eppink (2000, p. 111) dit het kostenmotief en het doelmatigheidsmotief. Een organisatiemodel moet de doelgerichtheid van het handelen in een organisatie waarborgen. Om dit te bereiken moet de leiding op een zodanige wijze in de organisatiestructuur worden verankerd, dat op alle niveaus van uitvoering eenheid van gezichtspunt en gelijkgerichtheid bij het handelen bestaan. Deze eis tot het realiseren en handhaven van deze toestand wordt aangeduid als het bestuursmotief (Keuning & Eppink, 2000, p. 111). Daarbij zijn democratische eisen als openheid van inrichting, openbaarheid van werking, burgerschap en rechtsbescherming van belang. Daarnaast is het noodzakelijk de arbeidsverdeling en verbijzondering op een doelmatige wijze te realiseren, dat wil zeggen tegen de laagste kosten. Er moet doelmatigheid van werking, geografische doelmatigheid, sociale doelmatigheid en economische doelmatigheid zijn. Dit wordt het kostenmotief genoemd. Tussen de begrippen doelmatigheid/kostenmotief en democratie/bestuursmotief bestaat volgens mij een duidelijke spanning. Maximaal democratisch handelen zal naar alle waarschijnlijkheid het doelmatig functioneren van een organisatie negatief beïnvloeden, in die zin dat effectiviteit en slagvaardig handelen in het geding zullen komen. Zoals eerder gememoreerd zijn overheidsorganisaties immers afhankelijk van politieke keuzes. Politieke compromissen staan volgens Ringeling (2004, p. 216) vaak op gespannen voet met eisen van efficiëntie en effectiviteit. Het zal er dus om gaan beide beginselen in de bestuurlijke organisatie in te bouwen. Beide eisen, zowel efficiëntie als democratie, moeten gelden. De ene eis mag niet ter wille van de andere overboord worden gezet.

De zojuist genoemde eisen aan het organisatiemodel moeten hun weerslag vinden in de opbouw en vormgeving van een organisatiemodel. Onderstaand zal ik op basis van mijn literatuurstudie (o.a. Hoogendorp, 1992, p. 12-14; Kocken e.a., 1972, p. 154-158; Dijkgraaf, 1998, p. 57 e.v.; Van Raay & Wolters, 1998, p. 55 e.v.) op hoofdlijnen ingaan op de wijze waarop organisatiemodellen opgebouwd zijn. Organisaties bestaan volgens Mintzberg (1979, p. 20) uit vijf onderdelen die respectievelijk: het uitvoerende werk doen (de operationele kern), vorm geven aan de werkprocessen (de technestructuur), leiding geven (de middenlijn), de algemene strategie uitzetten (de strategische top) en de ondersteunende diensten leveren (de ondersteunende staf).

Organisatiemodellen bestaan uit een aantal niveaus. Bij provincies zijn dit veelal drie niveaus, namelijk diensten of directies, afdelingen en bureaus. Diensten of directies zijn de meest omvattende organisatorische eenheden en vormen het eerste niveau. De dienst of directie is in relatie naar Gedeputeerde Staten direct verantwoordelijk voor een beperkt aantal samenhangende beleidsvelden. Het is een eenheid van management tot uiting komend in eigen integrale verantwoordelijkheden, ook voor budgetten, personeelsbeheer, organisatie en informatievoorziening. Een dienst of directie bestaat uit een aantal afdelingen. Deze vormen het tweede niveau en zijn belast met een takenpakket dat met een provinciaal beleidsveld of met een afgerond dienstenpakket samenvalt. De interne samenhang tussen de toegewezen taken en daarmee de noodzaak en mogelijkheid tot coördinatie binnen de afdeling moet deze duidelijk afgrenzen van andere afdelingen. Een afdeling moet voldoende zelfstandig kunnen functioneren. Een afdeling bestaat uit twee tot zes bureaus en heeft een totale omvang van dertig tot honderd formatieplaatsen. De omvang

en de samenstelling van de afdeling dient zodanig te zijn dat continuïteit en interne kwaliteitscontrole gewaarborgd zijn. Het niveau dat het dichtst bij de uitvoering staat is het bureau. Dit is de kleinste organisatorische eenheid waar hiërarchische, functionele, operationele en budgetbevoegdheden samenvallen. De taken binnen een bureau vertonen een duidelijke inhoudelijke samenhang. Dit kan een onderlinge afhankelijkheid zijn tussen medewerkers bij de taakuitvoering. Het kan ook zijn dat voor dezelfde klanten/afnemers gewerkt wordt of dat dezelfde werkmethodeken gebruikt worden. Aparte organisatorische vormgeving kan ook gewenst zijn in verband met een duidelijk herkenbaar en aanspreekbaar gezicht voor de buitenwereld. Een bureau moet een minimale omvang hebben om continuïteit en kwaliteit te kunnen garanderen en het bureauhoofd dient vanuit de werkinhoud en de werkprocessen voldoende taken te hebben om daar zijn coördinerende en toezichthoudende taak op te baseren. De optimale omvang van een bureau wordt bepaald door de diversiteit van taken, het politieke gewicht daarvan en de kwaliteiten van daarvoor benodigde medewerkers. De minimale omvang is circa tien formatieplaatsen; het maximum twintig.

4.4.3 Belang van coördinatie

Er is niet een enig juist of algemeen geldig concept voor een organisatiemodel. Vele factoren dragen er aan bij dat organisaties zijn zoals ze zijn. Organisaties groeien in hun bestaan en voortbestaan als het ware toe naar een bepaalde structuur. Al naar gelang de doelstelling, aard en soort van de organisatie kunnen dan duidelijk overeenkomsten, maar ook grote verschillen optreden. Alle structuren hebben voordelen en nadelen; geen enkele organisatievorm is volmaakt. Het opheffen van bepaalde nadelen kan leiden tot weer nieuwe oneffenheden. Alle organisatievormen hebben als (structurele) essentie gemeen de noodzaak de samenhang in, en coördinatie van, het geheel te behouden (Hoogendorp, 1992, p. 12-14). In iedere organisatiestructuur doen zich coördinatieproblemen voor. Elke vorm van organisatie-inrichting is immers een compromis waarbij altijd afstemmings- en overdrachtsproblemen zullen optreden. Het is zaak deze coördinatieproblemen tot een minimum te beperken.

Wanneer activiteiten enige omvang aannemen ontstaat de behoefte aan taakverdeling. Bij taakverdeling gaat het om twee processen: enerzijds het onderscheiden en ordenen van verschillende taken en anderzijds het toewijzen van taken aan bepaalde functies. Wanneer taken en/of functies die op hetzelfde werkterrein liggen of die qua deskundigheid bij elkaar horen worden gegroepeerd is er sprake van verbijzondering. Men kan verschillende vormen van verbijzondering onderscheiden, namelijk naar functie of proces, product of dienst, doelgroep of markt, geografische plaats (Jägers, 1995, p. 50-51). Onderstaand schema schetst de voor- en nadelen van deze wijze van verbijzonderen.

Tabel 4.8: Voor- en nadelen van de vier wijzen van verbijzonderen

Indeling	Voordelen	Nadelen
Functie	<ul style="list-style-type: none"> - aanwezigheid van grote deskundigheid en kennis op functiegebieden; - efficiëntie en schaalvoordelen; - gemeenschappelijke taak; en - coördinatievoordeel binnen functiegebied. 	<ul style="list-style-type: none"> - communicatieproblemen tussen functiegebieden; - coördinatieproblemen over functiegebieden heen; - beperkte inzetbaarheid; en - demotivatatie.
Product	<ul style="list-style-type: none"> - snelle doorstroming van producten en diensten; - snelle probleemoplossing door directe coördinatie en interactie; - korte communicatielijnen; - dicht bij de markt, snel reageren op vraag; - grotere betrokkenheid van het personeel; en - ondernemingsgeest. 	<ul style="list-style-type: none"> - niet efficiënt gebruik van middelen, hogere kosten; - te grote zelfstandigheid; doelstelling van de organisatie wordt uit het oog verloren; - te weinig deskundigheid; en - ontbreken van noodzakelijke controle.
Markt	<ul style="list-style-type: none"> - snel inspelen op eisen van de markt; en - betrokkenheid en motivatie van het personeel. 	<ul style="list-style-type: none"> - niet efficiënt gebruik van middelen; - te grote zelfstandigheid; - te weinig deskundigheid; en - ontbreken van noodzakelijke controle.
Geografie	<ul style="list-style-type: none"> - snel inspelen op veranderingen van de vraagzijde; en - betrokkenheid en motivatie van personeel. 	<ul style="list-style-type: none"> - te grote zelfstandigheid; - te weinig deskundigheid; - ontbreken van noodzakelijke controle; en - inefficiënt gebruik van middelen.

(Bron: Jägers, 1995, p. 52-62)

Taakverdeling en coördinatie zijn complementaire krachten. Het ontwerpen van een organisatiemodel betekent volgens Geut e.a. (1996, p. 188) het tot stand brengen van taakverdeling. Taakverdeling geschiedt met het oog op effectieve en efficiënte uitvoering van taken. Organisaties zijn dan ook met het menselijk lichaam te vergelijken. Aan een los orgaan hebben we niets. Alleen dank zij het geheel van goed werkende organen, die elk hun eigen taak vervullen (taakverdeling), de relaties daartussen en de goede werking van het zenuwstelsel (coördinatie), kan het menselijk lichaam als geheel goed functioneren (Keuning & Eppink, 2000, p. 88). Juist voor de overheid is die coördinatie een extra vraagstuk vanwege de zeer verschillende taken waar overheidsorganisaties voor staan en vanwege het onderhevig zijn aan vaak tegengestelde belangen. Taakverdeling en coördinatie vormen samen de essentie van organiseren (Mintzberg, 1979). Het probleem van structurering van de organisatie is het vinden van een adequate manier om het werk te verdelen en om vervolgens het werk op elkaar af te stemmen. De structuur van een organisatie kan gezien worden als het patroon van relaties tussen posities die de uitkomst zijn van het proces van taakverdeling. Het gaat er om door middel van het ontwerp van een organisatie coördinatie tot stand te brengen die door het verdelen van de taken tussen afzonderlijke posities is verbroken (Jägers e.a., 1995, p. 23). Taakverdeling tussen diensten en afdelingen brengt met zich mee dat er voortdurend coördinatie tussen de onderling samenhangende werkzaamheden tot stand moet worden gebracht. De structuur moet dan

ook voorzieningen bevatten die de te coördineren actie vergemakkelijken. De in te bouwen voorzieningen zijn afhankelijk van de wijze waarop de onderscheidene activiteiten met elkaar samenhangen. Men spreekt wel van typen of verschillende wijze van interdependentie tussen activiteiten. Taakverdeling in organisaties creëert afhankelijkheden. Het gaat daarbij om fysieke afhankelijkheden, in die zin dat de ene taak met het fysieke resultaat van andere werkt, maar ook afhankelijkheden voor wat betreft informatie en middelen. Thompson (1967, p. 54) onderscheidt drie vormen van afhankelijkheid. Een eerste vorm is “pooled interdependence” (parallele afhankelijkheid). Dit doet zich voor als de betreffende onderdelen (individueel of afdelingen) gezamenlijk gebruik maken van hun hulpmiddelen die beperkt zijn in capaciteit. Een tweede vorm is de “sequential interdependence” (serieële afhankelijkheid). Dit doet zich voor als de ene uitvoerder als input voor zijn werk de output van een ander gebruikt of de ene afdeling na de andere komt en voor zijn resultaat mede afhankelijk is van die van anderen. De derde en laatste vorm betreft “reciprocal interdependence” (wederkerige afhankelijkheid). Dit doet zich voor als twee of meerdere uitvoerders of afdelingen in onderlinge afstemming aan dezelfde taak moeten werken. Afhankelijkheden in organisaties veroorzaken coördinatieproblemen. Als iemand immers afhankelijk is van het werk van een ander, is afstemming noodzakelijk.

Onderling samenhangende activiteiten kunnen door coördinatiemechanismen op verschillende wijzen worden gecoördineerd. Coördinatiemechanismen zijn nodig vanwege de uiteenlopende doelen van actoren in een organisatie. Actoren hebben namelijk naast een aantal gemeenschappelijke doelen ook hun eigen doelen. Die zijn niet altijd in overeenstemming met elkaar (provincie Zuid-Holland, 1985; Downs, 1967, p. 25-26 en 77). Coördinatiemechanismen verbinden onderling samenhangende werkzaamheden. Mogelijke coördinatiemechanismen zijn:

- de dienst- en afdelingsvorming als zodanig, te weten naar functie of naar product;
- het formuleren van samengestelde of enkelvoudige taakopdrachten, regels, programma's en procedures, als methoden om bij zich herhalende activiteiten coördinatie tevoren zeker te stellen (standaardisatie werkprocessen);
- het formuleren van te bereiken prestatieniveaus als subdoelstellingen met daarbij gevoegde instructies; en
- de hiërarchie als verticaal gericht coördinatiemechanisme.

Coördinatiemechanismen kunnen verschillen naar gelang de omvang van een organisatie (Mintzberg, 1983; Noordegraaf, 2004, p. 171-173). In organisatiekundige termen kunnen in organisaties activiteiten op een verschillende wijze gecoördineerd worden. In kleine en eenvoudige organisaties vindt coördinatie vaak op twee manieren plaats. Ten eerste via direct toezicht: een hiërarchische bovengeschiedte leidinggevende geeft direct aanwijzingen aan uitvoerenden. Ten tweede via wederzijdse aanpassing: vaak hoogopgeleide uitvoerenden bepalen met elkaar wat waarom gedaan moet worden, en wie wat doet. In grote en complexe organisaties werken deze coördinatiemechanismen niet. In de eerste plaats staan betrokkenen niet voortdurend met elkaar in contact, zodat ze niet steeds directe instructies kunnen geven of met elkaar kunnen overleggen wat moet gebeuren. In de tweede plaats moeten de handelingen van afzonderlijke delen van de organisatie, zelfs als daar direct toezicht of wederzijdse aanpassing mogelijk is, worden afgestemd op de rest van de organisatie. In de derde plaats kennen direct toezicht en wederzijdse aanpassing tekortkomingen, de eerste omdat moderne, vaak hoog opgeleide werknemers zich niet makkelijk direct laten instrueren, de tweede omdat tegengestelde belangen en interpersoonlijke fricties de coördinatie kunnen bemoeilijken. Het gevolg is dat in complexe organisaties andere coördinatiemechanismen ingezet worden die voor

standaardisatie zorgen. Vier vormen van standaardisatie zijn dominant, namelijk standaardisatie van werkprocessen, vaardigheden, waarden en van outputs. In ideaaltypische zin passen deze coördinatiemechanismen bij uiteenlopende typen van organisaties (Mintzberg, 1983).

Tabel 4.9: Coördinatiemechanismen verdeeld naar type organisatie, inclusief voorbeelden

Coördinatiemechanismen	Type organisatie	Voorbeelden
Direct toezicht	Simpele structuur	Restaurant, café
Wederzijdse aanpassing	Adhocratie (verbindingsmechanismen zijn van belang)	Architectenbureau, reclamebureau, adviesbureaus
Standaardisatie van werkprocessen	Machinebureaucratie	Autofabriek, McDonalds
Standaardisatie van vaardigheden	Professionele bureaucratie	Ziekenhuis, universiteit
Standaardisatie van outputs	Multi-divisionele structuur	Multinational
Standaardisatie van waarden	Missionary	Greenpeace, politieke partij

(Bron: Mintzberg, 1983)

Naast deze coördinatiemechanismen kunnen er ook extra coördinatievoorzieningen gecreëerd worden. Hierbij valt te denken aan het instellen van een coördinerende functie, taakgroepen en commissies, integrerende managers en de matrixstructuur (Jägers, 1995, p. 130). Coördinatie vindt steeds vaker plaats via mengvormen van coördinatiemechanismen. Neem een beleidsdepartement, van oudsher gekenmerkt door een sterke standaardisatie van werkprocessen, niet in de laatste plaats door zijn uitvoerende ondergeschiktheid aan politieke wilsvorming, en door zijn grootte. Dergelijke standaardisatie is, ook vanuit organisatiekundige principes zelf, niet langer te handhaven. De omgeving, die als kennissamenleving kan worden gekarakteriseerd, is te veranderlijk en te complex geworden om met gestandaardiseerde processen tegemoet te treden. In allerlei beleidsdomeinen zouden adhocratische vormen meer op hun plaats zijn, maar adhocratische vormen met wederzijdse aanpassing gaan niet goed samen met grote organisaties. Verder is de kennisintensiteit van veel ambtelijk werk toegenomen, waardoor professionele vormen van standaardisatie nodig zijn. Echter kennis van ambtenaren laat zich moeilijk standaardiseren. Bovendien moet er zorgvuldig met geld omgesprongen worden en moet er gepresteerd worden waardoor standaardisatie van outputs in de rede ligt. Echter departementale outputs laten zich moeilijk omschrijven. Het gevolg is niet alleen dat verschillende coördinatiemechanismen door elkaar heen worden gebruikt, maar ook dat er aan managerial zijde grote verwarring heerst.

4.4.4 Coördinatieproblemen als motief voor organisatieverandering

Uit de literatuur (o.a. Bekke, 1986, p. 84-89; Van de Krogt, 1987, p. 107-108) blijkt dat ambtelijke coördinatieproblemen vaak een aanleiding vormen voor herbezinning op de ambtelijke organisatie. Coördinatie is naast werkverdeling één van de twee centrale problemen in een organisatie. Binnen de ambtelijke organisatie heeft coördinatie lange tijd weinig aandacht gekregen. Coördinatie werd bereikt door middel van hiërarchie en werd verder niet als probleem ervaren (Weber, 1956). Mede als gevolg van externe factoren zoals beschreven in paragraaf 4.3, bijvoorbeeld het toenemende aantal overheidstaken en ambtenaren, neemt het coördinatieprobleem toe. Daarbij komt dat er vanaf medio jaren

tachtig meer gekeken wordt naar de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsapparaat, waardoor het ontbreken van coördinatie in beleidsvoorbereiding en –uitvoering meer op is gaan vallen. De coördinatie tussen van oudsher sterk gedifferentieerde organisatieonderdelen is lange tijd sterk verwaarloosd of als vraagstuk van hiërarchie beschouwd. Samenhang tussen taakonderdelen werd voornamelijk op verticale wijze via de lijnhiërarchie opgelost. De traditionele wijze waarop de ambtelijke organisatie is opgebouwd op basis van onderscheid tussen bestuurlijke en technische advisering is door externe ontwikkelingen redundant geworden.

Overigens is het coördinatieprobleem niet alleen een ambtelijk, maar ook een bestuurlijk probleem. De mate waarin het college van Gedeputeerde Staten in staat is collegiaal te besturen, heeft een belangrijke invloed op de organisatorische samenhang van het provinciale apparaat. Hoe groter de departementalisatie, hoe minder de collegiale besluitvorming en hoe groter de coördinatieproblemen.

Analyse van de wijze waarop organisaties de afgelopen dertig jaar de ervaren knelpunten in coördinatie opgelost hebben, laat een cyclische beweging zien (Bekke, 1989, p. 89 en 193; Van der Krogt, 1987, p. 104; Van Raay & Wolters, 1988, p. XIII; Polhuis, 1995, p. 266; Hiemstra & Boelens, 2003, p. 26). Veelal worden knelpunten in het organisatiemodel immers opgelost door een structuuraanpassing. Ofwel men kiest voor een nieuw organisatiemodel of organisaties kiezen voor significante wijzigingen in de opbouw van de organisatie. Een voorbeeld van een significante wijziging is integratie van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in afzonderlijke dienstonderdelen.²⁴ Een ander voorbeeld betreft de herijking van het topmanagement en de functie (afstemming in plaats van ideeënuitswisseling) en positie van het managementteam.²⁵

Eerst vindt er differentiatie plaats door het oprichten van aparte diensten en vervolgens vindt er weer integratie plaats om beter te kunnen coördineren. De ontwikkeling in provinciale organisatiemodellen, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, staakt deze bewering. Analyse van de ontwikkeling in provinciale organisatiemodellen laat bijvoorbeeld zien dat ontwikkelingen in overheidsorganisaties tot 1975 vooral werden gekenmerkt door groei, differentiatie en specialisatie. Vanaf ongeveer 1975 komt men tot de conclusie dat de taken waarvoor het ambtelijke apparaat is gesteld, elkaar onderling beïnvloeden. Het gebrek aan samenhang in de organisatie en bijgevolg aan coördinatie en integratie in de beleidsvoorbereiding, wordt meer en meer als ernstig ervaren. Door het groter wordende takenpakket van de overheid groeide het aantal diensten en het aantal Griffie-afdelingen. Bovendien werd er vastgehouden aan de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, stelden diensten beleidsambtenaren aan en ontstonden op de Griffie puur uitvoerende organisatie-eenheden. Er ontstonden coördinatieproblemen zoals het moeizaam tot stand komen van beleid, een gebrek aan regie, een parafencultuur en een advies-op-adviesstelsel waarbij de Griffie-afdelingen de adviezen nog eens inhoudelijk becommentarieerden. Ook nadat diensten niet langer alleen meer uitvoerende taken verrichtten maar ook beleidsvoorbereidende taken vervulden en het takenpakket van de

²⁴ Voor de provinciale Griffie betekent dit vaak dat er geen taak meer voor de Griffie is weggelegd met betrekking tot de sectorale beleidsvoorbereiding doch hooguit een overall-toetsende functie te vervullen.

²⁵ In een aantal provincies heeft dit geleid tot het afscheid van het dienstdirecteurenmodel, dat zich kenmerkt door het feit dat directeuren één op één gekoppeld zijn aan één van de ambtelijke diensten. Het managementteam bestaat uit de directeuren van de verschillende diensten en de secretaris. Een aantal provincies is overgestapt op het directiemodel waarbij directeuren niet langer dienstdirecteur zijn maar de verantwoordelijkheid dragen voor een portefeuille.

Griffie afnam, bleven er coördinatieproblemen in de relaties tussen Griffie en diensten bestaan. Diensten kwamen immers los te staan van de Griffie. Grote delen van het ambtelijke apparaat werden hierdoor onttrokken aan de oorspronkelijke hiërarchische leiding van de secretaris. Deze doorbreking van de lijnorganisatie heeft de fragmentatie van het apparaat bevorderd en bemoeilijkt de integrale beleidsafweging. Gedeputeerden hebben in toenemende mate belang gekregen bij een rechtstreekse relatie met de beleidsadviserende en –uitvoerende diensten. Ook zijn taken en bevoegdheden onduidelijk afgebakend. De noodzaak tot coördinatie neemt toe, de bestaande voorzieningen voor coördinatie zijn echter overbelast geraakt of wekken irritaties op. De complexiteit van de problemen maakt coördinatie door middel van wederzijdse afstemming door professionele ambtenaren uit verschillende beleidssectoren noodzakelijk. Dit vergt een goede interne coördinatie en processturing in plaats van een verkokerde (sectorale) visie. Mede onder invloed van ontwikkelingen in het bedrijfsleven zoekt men de oplossing in het creëren van horizontale verbanden (projectgroepen, coördinatoren, et cetera) als aanvulling op de bestaande coördinatievoorzieningen. Daarnaast wordt veel heil verwacht van beleidsplanning als middel tot coördinatie. Ook de nieuwe vormen van coördinatie blijken geen succes. Het creëren van horizontale verbanden leidt tot een overmaat aan overlegsituaties en een dikwijls ongecontroleerd besluitvormingsproces.

De veranderingen in organisatiemodellen bij de gemeente Tilburg illustreren deze cyclische beweging van organisatiemodellen (Hendriks & Tops, 1997, p. 198-204; Tops & Van Vugt, 1998). Tot aan de jaren tachtig kenmerkte de organisatie van de gemeente zich door groei. Afdelingen werden opgericht om de dienstverlening aan de burger te optimaliseren. Begin jaren tachtig ontstond er binnen de gemeente een organisatiemodel gericht op verzakelijking waarbij er fors bezuinigd is en de nadruk kwam te liggen op interne efficiëntie. Het model moest een antwoord zijn op alle negatieve symptomen van een traditionele ambtelijke bureaucratie. In de zelfanalyse van de gemeente gaat het daarbij om centralisme en het formeel hiërarchisch vasthouden aan procedures en regels, risicomijdend gedrag, ondoorzichtigheid van de ambtelijke werkwijze en een te in zichzelf gekeerde cultuur. Vanwege deze symptomen werd een fundamentele verandering van de structuur van het gemeentelijke apparaat nagestreefd (Hendriks & Tops, 1997, p. 198-204). Inmiddels heeft de gemeente Tilburg deze vorm van nieuw publiek management (zie voor een beschrijving hiervan paragraaf 4.3) ingeruild voor een Permanent OntwikkelingsProces (POP) gericht op de logica van de burger. Het harde zakelijke organisatiemodel heeft weer, net als in de jaren zeventig, plaatsgemaakt voor een model dat minder is gericht op de eigen productielogica en meer extern gericht.

In de literatuur (Otto, 2000, p. 243-253; Lemstra e.a., 1996, p. 139-140; Ter Bogt, 1998, p. 669-670) worden een groot aantal casussen uitgewerkt die allen laten zien dat bovengenoemde coördinatieproblemen motieven kunnen zijn voor organisatieveranderingen. In een groot aantal provincies en gemeenten hebben in de jaren tachtig en negentig reorganisaties plaatsgevonden als gevolg van diffuse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In Almelo en Leiden was er een gebrek aan coördinatie, in Den Haag was er behoefte aan een helder onderscheid tussen beleidsontwikkeling en uitvoering, in Haarlemmermeer noopten de uitkomsten van een kerntakendiscussie tot een organisatieverandering, bij de provincie Groningen waren er coördinatieproblemen tussen de Griffie-afdelingen en de Provinciale Waterstaat en tot slot moest bij de provincie Utrecht de beheersorganisatie verbeterd worden door een duidelijke scheidslijn te trekken tussen operationele diensten en de middelenfuncties op centraal niveau.

4.4.5 Operationalisatie van interne motieven

Uit deze paragraaf blijkt dat coördinatieproblemen vaak een oorzaak zijn om van organisatiemodel te veranderen. Coördinatie is echter een dusdanig ruim begrip dat een operationalisatie ervan noodzakelijk is om het voorkomen er van in de praktijk te kunnen onderzoeken. Ik heb er voor gekozen coördinatie te operationaliseren door de meest voorkomende verschijningsvormen van knelpunten rondom coördinatie te benoemen. Achtereenvolgens zal in worden gegaan op de volgende verschijningsvormen:

- knelpunten in de organisatiestructuur;
- knelpunten in de werkwijze, beleids- en besluitvorming;
- financiële knelpunten en knelpunten in de bedrijfsvoering;
- knelpunten in de organisatiecultuur;
- knelpunten in personeel en management;
- toename van het aantal ambtenaren, functies en afdelingen; en
- crisis.

Knelpunten in de organisatiestructuur

In hoofdstuk 1 heb ik het organisatiemodel gedefinieerd als “het raamwerk waarbinnen actoren met elkaar samenwerken”. Organisaties richten hun organisatie, met inachtneming van enkele basale organisatiekundige principes bij het inrichten van organisaties (bijvoorbeeld een evenwichtige taakverdeling), ieder in op basis van eigen keuzes. Deze keuzes hangen ondermeer af van het aantal ambtenaren, de gewenste sturingsfilosofie, de financiële positie of de politieke kleur van een organisatie. Organisaties kiezen bijvoorbeeld voor een andere organisatie-indeling (vakdiscipline, proces, markt of geografie) of hebben een onderscheidend aantal organisatie-onderdelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat iedere organisatie andere knelpunten in de organisatiestructuur kent. Knelpunten rondom het niet functioneren van organisaties zijn vaak een gevolg van een niet passende organisatiestructuur. Knelpunten die zich dan voor kunnen doen zijn bijvoorbeeld gelegen in een onevenwichtige verdeling van of onduidelijke keuzes over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, over de positie van staftaken, over het aantal en de omvang van organisatie-onderdelen of het aantal hiërarchische lagen, over de span of control, over het indelingscriterium en over de scheiding van beleid en uitvoering (Jägers, 1995, p. 48; Keuning & Eppink, 2000, p. 111; Mintzberg, 1979; Dijkgraaf, 1998, p. 57 e.v.; Van Raay & Wolters, 1998, p. 55 e.v.).

Om niet te veel in herhaling te vallen verwijs ik voor een brede uiteenzetting van knelpunten rondom de organisatiestructuur naar hoofdstuk 3.

Knelpunten in de werkwijze, beleids- en besluitvorming

Knelpunten in de werkwijze, beleids- en besluitvorming hangen nauw samen met de zojuist beschreven knelpunten in de organisatiestructuur. Het onderscheid tussen beide is diffuus. Is een gebrek aan afspraken over de mate van centralisatie een knelpunt in de organisatiestructuur of een knelpunt in de werkwijze? In dit onderzoek definieer ik knelpunten in de organisatiestructuur als knelpunten die samenhangen met het vormgeven van het “harkje” (de formele en basale inrichtingsvraagstukken) en knelpunten in de werkwijze als knelpunten die voortvloeien uit afspraken die gemaakt zijn om het “harkje” goed te laten functioneren. Voorbeelden hiervan zijn de organisatie van coördinatie, de organisatie van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking, de mate van centralisatie of decentralisatie van taken, de mate van specialisatie versus standaardisatie, de organisatie

van de aansturing, de mate van uitbesteding en de sturingsfilosofie (Jägers, 1995, p. 48; Keuning & Eppink, 2000, p. 111; Mintzberg, 1979; Dijkgraaf, 1998, p. 57 e.v.; Van Raay & Wolters, 1998, p. 55 e.v.).

Knelpunten in de werkwijze vloeien vaak voort uit knelpunten in de organisatiestructuur. Als er bijvoorbeeld geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over het positioneren van staftaken kan het gevolg zijn dat iedere directie of sector de staftaken op een eigen wijze inricht. Tussen directies kunnen daarmee grote verschillen ontstaan met mogelijk onderlinge afstemmingsproblemen als gevolg.

Financiële knelpunten en knelpunten in de bedrijfsvoering

Reeds eerder in dit onderzoek is aandacht besteed aan de noodzaak tot bezuinigingen in de jaren tachtig en negentig (Lemstra, 1987, p. 33; Hendriks & Tops, 1997, p. 200). Het ombuigingsbeleid van het kabinet heeft er enerzijds toe geleid dat de programma-uitgaven en anderzijds de apparaatuitgaven, met name de uitgaven voor personeel, onder druk kwamen te staan. Bovendien hadden overheidsorganisaties te weinig vrijheid om de eigen middelen autonoom te verhogen. Een politiek-bestuurlijke cultuur, gekenmerkt door het verdelen van groei, moest nu om worden gevormd tot een cultuur gekenmerkt door bezuinigingen en een structurele afname van financiële middelen. Afhankelijk van de financiële situatie per provincie moest er bezuinigd worden. In het begin vond dat plaats door middel van de kaasschaafmethode. Geleidelijk aan werd echter de opinie dominant dat het oude planning & controlinstrumentarium niet meer voldeed. In de jaren dat provincies nog ruim bij kas zaten was het niet nodig om keuzes te maken. Keuzes werden als het ware afgekocht. Er was geld voor alles en voor iedereen. Bezuinigingen dwongen het bestuur tot afwegingen waar het schaarse geld moest worden ingezet en vroegen om een ander systeem van gemeentelijke bedrijfsvoering om de problematiek voor iedereen beheersbaar te houden (Hooijdonk, 1990, p. 19-20; Hiemstra & Boelens, 2003, p. 26; Lemstra e.a., 1996, p. 49). Een geïntegreerde aanpak was noodzakelijk door bijvoorbeeld het ontwikkelen en implementeren van HRM-beleid, verbeteren van het inkoopmanagement, slim benutten van ICT-mogelijkheden, adequaat risicomanagement en de invoering van kwaliteitsmanagement. Ook hebben bezuinigen de noodzaak tot meer daadkracht en resultaatgerichtheid vergroot, onder andere door nieuwe managementconcepten zoals besturen op afstand, integraal management, decentralisatie, de inrichting van bestuurskernen, vergrote zelfstandigheid voor afzonderlijke eenheden, nieuwe financiële verantwoordingsmechanismen, personeelsbeleid en informatiebeleid.

Knelpunten in de organisatiecultuur

Rationele knelpunten in het organisatiemodel zijn vaak objectief te duiden. Knelpunten in de organisatiecultuur zijn per definitie minder rationeel maar vormen vaak wel een belangrijke aanleiding voor een organisatieverandering. Cozijnsen (1995, p. 111-113) noemt culturele knelpunten als overlegproblemen, het ontbreken van adequate besluitvorming, een slecht arbeidsklimaat, het niet goed verlopen van informatiestromen en communicatieproblemen.

Otto (2000, p. 243-253) heeft een onderzoek gedaan naar een reorganisatieproces bij de provincie Utrecht. Ook daar vormden knelpunten in de organisatiecultuur een belangrijke reden voor organisatieverandering. In Utrecht bestond de algemene beleving dat de provinciale organisatie aan het eind van de jaren tachtig stroef functioneerde. Er zat geen vaart in. De organisatie leek zich, gehinderd door ondoorzichtige besluitvormingsprocessen en regelgeving, moeizaam voort te slepen, zonder te weten waar de reis naar toe ging. De

cultuur in die jaren wordt omschreven als regentesk, hiërarchisch, niet naar buiten gekeerd maar sterk gericht op het eigen interne provinciale proces. Er heerste enerzijds een grote mate van vrijblijvendheid, anderzijds werd een vraag of een verzoek vanuit de politieke of ambtelijke top als een dwingend bevel opgevat, dat zonder nader overleg werd uitgevoerd.

Knelpunten in personeel en management

Knelpunten in de personele sfeer kunnen voor een organisatie het motief voor een organisatieverandering zijn. Afzonderlijk zijn deze knelpunten vaak geen reden voor een organisatieverandering, maar in combinatie met elkaar wel (Cozijnsen, 1995, p. 111-113). Het betreft symptomen als een hoog ziekteverzuim, veel conflicten, slechte sfeer, gespannen medewerkers, vergrijzing personeelsbestand, slechte kwaliteit van management en medewerkers en een hoge uitstroom.

De kwaliteit van het management en de wijze van managen is een veelvoorkomend motief voor organisatieverandering. Een vaak gebruikte definitie van management is "Getting things done through others" (Noordegraaf, 2004, p. 93). Publiek management wordt omschreven als: "De beïnvloeding van gemeenschappelijke inspanning in het publieke domein of door publieke organisaties en publieke managers" (Noordegraaf, 2004, p. 95). Noordegraaf (2004, p. 96) onderscheidt vier benaderingen van publiek management: bedrijfsmanagement, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiek management. Bedrijfsmanagement wordt gekenmerkt door een bedrijfsmatig beeld van publiek management. Publieke organisaties zijn te vergelijken met gewone bedrijven die op een markt opereren en dienovereenkomstig gerund moeten worden. Dit betekent dat er op een efficiënte manier kwalitatief hoogwaardige producten geleverd moeten worden. Organisaties, bestuur en beleid moeten strak, simpel en soepel aangepakt worden. Bij een dergelijke benadering hoort een multidivisioneel organisatie-model met autonome divisies. Grote organisaties worden dan niet langer als één geheel gezien, maar als een verzameling van basisblokken of bouwstenen die elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de productie. Voorbeelden van organisatie-modellen die tot deze benadering gerekend kunnen worden zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Tabel 4.10: Type organisatie-modellen

Soort model	Toelichting
SG-DG model	Klassieke topstructuur, met secretaris-generaal en directeuren-generaal die leiding geven aan Directoraten-Generaal
Bestuursraad-DG-model	Semi-moderne structuur met collegiale Bestuursraad, maar met behoud van Directoraten-Generaal en operationeel verantwoordelijke DG's
SG-directiemodel	Gemoderniseerde structuur waarin geen bestuursraad bestaat, maar Directoraten-Generaal wel verdwenen zijn
Bestuursraadmodel	Moderne structuur met collegiale Bestuursraad, DG's zonder operationele verantwoordelijkheden en geen Directoraten-Generaal.

(Bron: Noordegraaf, 2004, p. 144)

Publiek management als organisatiemanagement past bij het idee dat de publieke organisaties complexe organisaties zijn die zich moeten aanpassen aan complexe en dynamische omgevingen. Organisatiemanagement is dan professioneel organiseren, het professioneel omgaan met intrinsieke spanningen die kennisintensieve organisaties kenmerken en het zoeken naar organisatie- of organiseervormen die passen bij complexe productieprocessen (Perrow, 1992). Publiek management als organisatiemanagement kan

beschouwd worden als de bestuurswetenschappelijke vertaling of verfijning van inzichten in complexe organisaties, waarbij de aard en invloed van het publieke verdisconteerd wordt. Beleidsmanagement is meer met de beleidskunde dan met de bedrijfs- en organisatiekunde verbonden. Bij beleidsmanagement draait alles om het beheersbaar maken van de strijd om beleid die zich in beleidsdomeinen afspeelt wanneer beleidscontroversen de kop op steken. Leidraad is de gedachte dat de publieke sector in institutioneel opzicht bijzondere kenmerken kent. Politiek management wordt gekenmerkt door een nadruk op de politieke en politiek-bestuurlijke context van management in de publieke sector. Management is daarmee vol strijd, conflict, machtsuitoefening en coalitievorming.

Tabel 4.11: Vormen van management

Benadering	Positie: waarom?	Oriëntatie: wat?	Waarden: waartoe?	Verschijningsvormen
Bedrijfsmanagement	Publieke organisaties zijn verkokerd, naar binnen gericht, verspillend en log	Aanpakken van de structuur en cultuur van de organisatie	Effectiviteit, efficiëntie, samenhang, kwaliteit	Prestatiemanagement Kwaliteitsmanagement Strategisch management
Organisatiemanagement	Publieke organisaties zijn complexe organisaties in een complexe context	Versterken van de professionaliteit van managers en medewerkers	Flexibiliteit, adaptief, professionaliteit	Kennismanagement Management van professionals Management van waarden
Beleidsmanagement	Beleidsprocessen kennen tegengestelde belangen, dilemma's en inspanningen	Slimme stroomlijning van de aanpak van beleidsprocessen	Draagvlak, tevredenheid, creativiteit	Netwerkmanagement Procesmanagement Management van ambiguïteit
Politiek management	Bestuur en beleid zijn politiek geladen en kwesties van een strijd om tijd en prioriteit	Stimuleren van het politiek-bestuurlijk gevoel van beleidsorganisaties	Politieke winst, resultaat, reputaties	Agendamangement Symbolisch management Risicomanagement

(Bron: Noordegraaf, 2004, p. 96 en 98)

Toename van het aantal ambtenaren, functies en afdelingen

Als een organisatie in omvang toeneemt, neemt ook de noodzaak tot een verandering van de organisatiestructuur toe (Blau, 1970; Child, 1972, p. 6-7; Scott, 1975, p. 13). Volgens Blau is de omvang van de organisatie de belangrijkste reden voor verandering van de organisatiestructuur. Met een voorbeeld zal deze causale relatie tussen de omvang van een organisatie en de noodzaak om de structuur te veranderen geïllustreerd worden. Het eerste voorbeeld laat zien dat de groei van een organisatie verkokering in de hand werkt die op termijn de effectiviteit van een organisatiestructuur in de weg kan staan. Als een organisatie groeit ontstaat er veelal differentiatie waarbij afzonderlijke afdelingen van de organisatie zich meer specialiseren. Ook neemt het aantal gespecialiseerde afdelingen toe. Er ontstaat een grotere heterogeniteit tussen afdelingen. Tegelijkertijd ontstaat er als gevolg van de

specialisatie binnen elke afdeling een vergroting van de homogeniteit. Afdelingen richten zich meer en meer op het eigen product. Door de toename in homogeniteit wordt coördinatie bemoeilijkt. Homogene afdelingen zijn geneigd de eigen autonomie te vergroten. Verkokering is het gevolg. Om de verkokering te doorbreken is veelal een structuuringreep noodzakelijk.

De hoeveelheid werknemers bepaalt of een organisatie op regels is georiënteerd en bepaalt tevens de mate van decentralisatie. Een veel gebruikt argument bij ambtelijke organisatieveranderingen is dat schaalvergrotingen leiden tot efficiënter functionerende organisaties. In onderstaande tabel schetst Cozijnsen (1995, p. 89-90) de voor- en nadelen van grootschalige en kleinschalige organisaties.

Tabel 4.12: Omvang van organisaties

	Voordelen	Nadelen
Groot-schaligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Appelleert aan groeistreven management; - Geeft carrièremogelijkheden; en - Kan tot betere integrale bestuurbaarheid leiden, 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan tot overspecialisatie van werkzaamheden leiden; - Kan tot te grote afstand tussen uitvoering enerzijds en de beleidsbepaling anderzijds leiden; en - De organisatie wordt onoverzichtelijker, onpersoonlijk en complexer.
Klein-schaligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Beantwoordt aan sociale behoefte; - Vergroot motivatie van het uitvoerend management; en - Meer kansen voor ondernemerschap en innovatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Provincialisme, versterking van de eigen cultuur; en - Minder uitdaging voor en minder mobiliteit bij werknemers.

(Bron: Cozijnsen, 1995, p. 89-90)

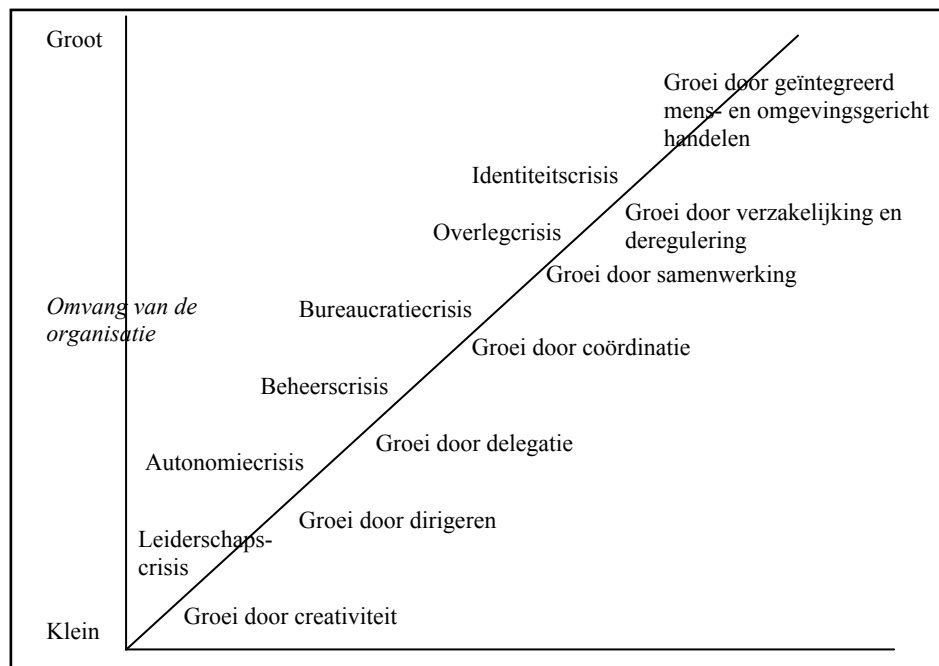
Crisis

Volgens Kets de Vries (2003, p. 170) zijn veranderingen vaak improvisaties op dikwijls onverwachte en toevallige omstandigheden. Die toevallige omstandigheid kan een crisis²⁶ zijn. Een specifieke gebeurtenis is dan de katalysator van het veranderingsproces. Organisatieveranderingen bij de overheid vinden volgens Crozier (1964, p. 196) vaak plaats na een crisis. Lange periodes van stabiliteit worden opgevolgd door zeer korte en hevige periodes van crises. Crisis is volgens hem dan ook een noodzakelijk element in een bureaucratisch systeem. Crisis zorgt ervoor dat de nodige organisatieaanpassingen worden doorgevoerd en zorgt er derhalve voor dat een organisatie zich kan ontwikkelen. Uit een onderzoek van Chandler (1962, p. 303) blijkt echter dat crisis nooit het hoofdmotief voor een reorganisatie vormt.

Keuning en Eppink (2000, p. 290-291) hebben, mede op basis van de ideeën van Greiner (1972, p. 37-46), een model ontwikkelt dat benadrukt dat aan

²⁶ Knelpunten in de bedrijfsvoering kunnen zodanig escaleren dat het een affaire oplevert. Dergelijke affaires, incidenten en conflicten kunnen een aanleiding vormen voor een organisatieaanpassing. Zo heeft de provincie Zuid-Holland, mede als gevolg van de Ceteco-affaire waarbij ambtenaren grote sommen provinciaal geld belegd hebben, het aantal diensten teruggebracht van vier naar drie. De positie van de uitvoerende diensten is scherper neergezet en de verantwoordelijkheden zijn anders verdeeld. Hele afdelingen zijn verhangen en er zijn andere procedures in het leven geroepen, vooral met betrekking tot interne controle en planning en control (Binnenlands Bestuur, 2004, p. 27).

structuurveranderingen een spontaan opkomende crisis (niet gestuurde verandering) vooraf gaat of een bewust veroorzaakte crisis (gestuurde verandering). Keuning en Eppink noemen dit evolutie versus revolutie. Groeiende organisaties kennen verschillende perioden van evolutie of van geleidelijke ontwikkeling. Telkens eindigt zo'n fase echter met een periode van crisis en revolutie. Deze crises zijn voorspelbaar, omdat management en structuur in die volgende fase aan andere eisen moeten voldoen. Er zijn dan steeds veranderingen nodig in het management en in de structuur van een organisatie. Elke evolutie creëert als het ware haar eigen revolutie. Een crisis stelt de organisatie duidelijk voor problemen. Men is niet in staat aan deze situatie het hoofd te bieden. Eerder in dit hoofdstuk heb ik reeds aangetoond dat organisatieveranderingen continue of radicaal kunnen verlopen. Het voorbeeld van Keuning en Eppink geeft aan dat continue (evolutie) en radicale (revolutie) veranderingen elkaar opvolgen. In dit groei- en ontwikkelingsmodel (zie onderstaand figuur) wordt de aandacht vooral gericht op kritische momenten in organisaties, in sociaal-psychologische zin. De opeenvolgende fasen van de organisatie zijn soms het gevolg van groei, maar soms ook van externe factoren die op de organisatie inwerken.



Figuur 4.1 Ontwikkelingsmodel (Keuning en Eppink, 2000, p. 290)

4.4.6 Interne motieven in de praktijk

Polling (1999) beschrijft in zijn proefschrift over reorganisaties bij de gemeente Breda vier opeenvolgende (pogingen tot) reorganisaties. Daarbij gaat hij in op de motieven die tot de betreffende reorganisaties geleid hebben. In onderstaand tekstvak heb ik gepoogd deze motieven samen te vatten. Het doel van dit voorbeeld is het voorkomen van de eerder in de operationalisatie genoemde motieven te illustreren.

Tekstbox 4.2: Casus Breda

Reorganisatie 1965-1969

De belangrijkste aanleiding voor de reorganisatie van 1965-1969 waren de machtsverhoudingen binnen de Secretarie en de verhouding tussen Secretarie en diensten. Binnen de Secretarie was een machtsstrijd gaande. De verhoudingen binnen de Secretarie waren sterk hiërarchisch. Afdelingschefs werden machtig doordat alle contacten met het college via hen verliepen. De rol van afdelingschefs in het besluitvormingsproces was dermate dominant dat ze op de stoel van bestuurders zaten. Daarnaast was het aantal gemeente-ambtenaren sterk gestegen, met name bij de Secretarie. De groei van de organisatie ging gepaard met toenemende huisvestingsproblemen. De diensten ergerden zich in toenemende mate aan het feit dat alle stukken aan het college via de Secretarie verliepen en dat de Secretarie deze dienststukken van een advies voorzag. De Secretarie werd als een lastige hindernis gezien. De reorganisatie van 1965-1969 werd met name veroorzaakt door interne aanleidingen.

Reorganisatie 1970-1978

Een belangrijke aanleiding voor deze reorganisatie was de voortdurende strijd tussen machtige afdelingschefs. Ze vormden bovendien een machtsblok waartegen de secretaris weinig kon beginnen. Ook bleef de relatie tussen Secretarie en diensten een punt van zorg. De secretaris was gelet op zijn bevoegdheden onvoldoende in staat zijn coördinerende taak te vervullen. Verder was de relatie tussen lijn-staf diffuus. Het was onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Staffuncties waren bovendien nauwelijks beschreven. Ook konden projectstructuren maar moeilijk in de bestaande organisatie worden ingebed. Het takenpakket van gemeenten was verder sterk gegroeid, net als het aantal ambtenaren, afdelingen en diensten. Tot slot was er ontevredenheid over het functioneren van de afdeling Welzijn. De reorganisatie van 1970-1978 werd derhalve met name veroorzaakt door interne aanleidingen.

Reorganisatie 1982-1988

Het initiatief voor deze reorganisatie lag ook dit maal bij het college. Een belangrijke aanleiding voor de organisatieverandering vormde een afspraak in het collegeakkoord dat de organisatie op het naleven van de beleidsprioriteiten zou worden gericht. Het ging om een herstel van het politiek primaat, om het creëren van een gemeenschappelijke visie over de rol van de Secretarie en het introduceren van teammanagement bij de nieuwe diensten. Wethouders zouden zich minder met de organisatie bezig moeten houden en zouden de rol van de Secretarie moeten erkennen. Bovendien was een collegiaal college in plaats van een vechtcollege wenselijk. De Secretarie zou meer tot een concernafdeling omgevormd moeten worden. De relatie tussen de concernafdelingen en de vakdiensten moest goed afgebakend worden. Kortom, de rollen van het college, van de takken van dienst, van de secretaris en van de Secretarie werden opnieuw uitgezet en vastgelegd. Ook de organisatiecultuur kreeg steeds meer aandacht. De verkokerde cultuur vormde een beletsel voor een doelmatige organisatie. Bovendien werd contractmanagement ingezet als middel om kaders te scheppen waarbinnen de diensten een zekere vrijheid van handelen hadden.

Reorganisatie 1992-1996

Een belangrijke aanleiding voor deze reorganisatie was dat het directeurenoverleg niet goed functioneerde en organisatiebrede coördinatie slecht plaatsvond. Ook moest de organisatie bezuinigen en moesten er efficiëntievoordelen worden gerealiseerd, onder andere door schaalvergroting. Verder moesten taken worden samengevoegd, de organisatie was te hiërarchisch opgebouwd, taken waren niet goed en onlogisch afgebakend. Ook waren de overlegstructuren onduidelijk en werd projectmatig werken niet goed in de organisatie ingebed. Tot slot zou de organisatiecultuur moeten verbeteren, er was een te sterke departementale bestuurlijke sturing, het ontbrak aan ambtelijke integrale concernsturing. De secretaris vertrok op eigen verzoek.

Bron: (Polling, 1999, p. 63-208)

Opmerkelijk is dat externe invloeden bij geen van de organisatieveranderingen een directe aanleiding zijn geweest voor het aanpassen van het organisatiemodel. Bij vrijwel alle reorganisaties zijn interne motieven van doorslaggevend belang geweest. Daarmee is niet gezegd dat externe aanleidingen geen rol hebben gespeeld. De omstandigheden in de omgeving, vooral de economische situatie en veranderingen in normen en waarden, vormden vaak een indirecte aanleiding voor organisatieverandering. Ook blijkt uit het onderzoek dat pogingen tot reorganisaties steeds gepaard gingen met een verandering in de leiding van de organisatie. Een andere conclusie was dat om de organisatiecultuur te kunnen beïnvloeden harde ingrepen in de organisatiestructuur nodig zijn. Efficiëntieverbetering van de organisatie was zelden een doel van de reorganisatie. Tot slot lag het initiatief voor de reorganisaties veelal bij het college, mede door de zwakke positie van de secretaris.

4.5 Veranderingen in organisatiemodel als gevolg van institutionele isomorfie

4.5.1 Inleiding

Organisaties zijn uniek en verschillen dus van elkaar. Bestudering van verschillende organisaties laat echter zien dat organisatiemodellen van verschillende organisaties in dezelfde sector grote overeenkomsten vertonen. De organisatie-theorie verklaart dit met behulp van het begrip “isomorfie”.

In deze paragraaf zal isomorfie als motief voor organisatieverandering worden uitgewerkt. Allereerst zal in paragraaf 4.5.2 nader ingegaan worden op de betekenis van isomorfie waarna in paragraaf 4.5.3 een theoretische uiteenzetting over isomorfie wordt gegeven. Paragraaf 4.5.4 geeft de wijze waarop isomorfie werkt weer waarna in paragraaf 4.5.5 de impact van isomorfie op de organisatie wordt toegelicht. Paragraaf 4.5.6 schetst een aantal verschijningsvormen van isomorfie. Deze worden in paragraaf 4.5.7 als operationalisatie van isomorfie uitgewerkt.

4.5.2 Betekenis van isomorfie

Isomorfie wordt in de literatuur omschreven als “een volhardend proces dat organisaties (of onderdelen daarvan) dwingt om op andere organisaties te gaan lijken die aan dezelfde omgevingscondities voldoen” (Hawley, 1968; Shepard, Betz & O’Connell, 1997, p. 1002). Het groot woordenboek der Nederlandse Taal Van Dale (1999, p. 1480) omschrijft isomorfie als “een eigenschap van sommige gekristalliseerde stoffen om een gelijke kristalvorm te hebben”. Isomorf betekent volgens de Van Dale “gevormd door dezelfde gedaante”. Iso betekent “gelijk” en morf betekent “vorm”.

Het uitgangspunt van isomorfie is dat organisaties om te overleven niet zozeer efficiëntie nodig hebben maar legitimiteit. Tussen de organisatie en de institutionele context moet een “fit” bestaan. Een dergelijk uitgangspunt was nieuw in de organisatiekunde. In deze paragraaf zal ik het principe van isomorfie verder uitwerken.

De reden dat ik voor isomorfie als mogelijke verklaring voor organisatieverandering gekozen heb is omdat ik verwacht dat organisatieveranderingen niet altijd vanuit interne of externe motieven te verklaren zijn. Andere argumenten, zoals isomorfie, zouden ook wel eens ten grondslag kunnen liggen aan organisatieveranderingen. Deze ervaring heb ik opgedaan in mijn functie als organisatieadviseur. Andere onderzoekers (Van Thiel, 2001, p.

62) hebben eerder gewezen op imitatie als verklaring voor organisatieveranderingen bij de overheid.

4.5.3 Theoretische grondslag

In de organisatiekunde worden organisatieveranderingen vaak verklaard vanuit een institutioneel ²⁷ perspectief. Opvattingen over isomorfie passen daar ook in. De institutionele benadering stelt dat organisaties legitimiteit nodig hebben om te kunnen overleven (Lapsey & Pallot, 2000, p. 216; Soeters, 1995, p. 9-11; Friedland & Alford, 1983, p. 243; Meyer & Rowan, 1977, p. 352). Organisatiemodellen vertrouwen op institutionele regels om de activiteiten van een organisatie te legitimeren. De institutionele benadering laat zien dat organisatiemodellen niet alleen maar gevormd worden op basis van concurrentie- en efficiëntieoverwegingen, maar mede door het zoeken naar legitimiteit uit de omgeving. Vanuit een institutioneel perspectief geredeneerd zullen organisaties niet optimaal presteren omdat ze efficiënt georganiseerd zijn, maar omdat ze in staat zijn effectief gebruik te maken van de omgeving. Zo zijn Meyer en Rowan (1977, p. 147) van mening dat organisaties legitimiteit en middelen verkrijgen als ze in staat zijn om isomorf met de omgeving te worden. Conformiteit aan de omgeving geeft een organisatie toegang tot de middelen die de omgeving beschikbaar stelt. In de institutionele benadering proberen overheden extern gelegitimeerde formele structuren (organisatiemodel, regels en procedures) in hun organisatie in te bedden om zo het commitment van externe partijen te verkrijgen of te vergroten. Een effect is dat de externe partij, vaak de hogere overheid, zich minder met het lokale bestuur zal bemoeien, minder zal toetsen en minder regels op zal leggen.

Het institutionalisme onderscheidt verschillende disciplines (Scott, 1995; Oliver, 1991, p. 146-151; Covalleski e.a., 1996, p. 9-12). Twee van de meest voorkomende disciplines van waaruit organisatieveranderingen bestudeerd worden zijn de economie en de sociologie. In de economische variant is de aandacht vrij sterk gericht op “technisch-economische” aspecten. In de sociologische variant ligt het accent op de sociale legitimiteit van organisaties en hun activiteiten. In vergelijking tot de braaf-rationele economische invalshoek hebben de sociologische institutionelen een wat meer cynische kijk op de wereld. Bij de laatstgenoemde groep gaat de aandacht sterk uit naar sociale en culturele aspecten in de omgeving van organisaties, zoals de regels, normen en gebruiken in een bepaalde groep of samenleving, of de macht van bepaalde groepen en interne of externe druk op organisaties. Tevens is er aandacht voor de invloed die het functioneren van de organisatie vervolgens heeft op bijvoorbeeld de ontwikkeling van de regels, kennis, normen, gebruiken en machtsverdeling in de groep of samenleving. In vergelijking met de economische invalshoek betreft het sociologisch institutionalisme dus een breder scala aan factoren binnen en buiten de organisatie (Ter Bogt, 2005, p. 15). Sociologisch-institutionele auteurs zijn in het algemeen van mening dat economisch-rationele overwegingen het organisatiegedrag niet goed verklaren. Zij zijn meer geïnteresseerd in bijvoorbeeld de vraag waarom organisaties zo vaak elkaars veranderingen navolgen. Waaruit kan het imitatiegedrag worden verklaard dat zij signaleren onder organisaties die op een bepaald

²⁷ Selznick (1984, p. 17) spreekt van institutionalisering als “organisaties zich in meerdere of mindere mate tot instituties ontwikkelen”. Een organisatie is het technische ontwerp zoals dat achter een bureau tot stand komt; een institutie is een organisatie zoals zij zich ontwikkelt wanneer zij in de praktijk functioneert en is ingebed in een omgeving die bepaalde waarden in de organisatie brengt. Selznick omschrijft dit als volgt: “in what is perhaps its most significant meaning, to institutionalize is to infuse with value beyond the technical requirements of the task”.

werktterrein actief zijn. En welke verklaring is er voor de vaste patronen die vaak gesignaleerd worden in organisatieveranderingen die in een bepaalde periode doorgevoerd worden (DiMaggio & Powell, 1983, p. 149-150).

Binnen deze disciplines zijn verschillende chronologische golven te onderscheiden. De eerste “klassieke” golf vond plaats van 1850 tot en met 1950 (Scott, 2001, p. 17). Denkbeelden van de auteurs uit de klassieke golf zijn in de tweede golf, vanaf 1950 tot en met nu, vaak herzien of aangescherpt. Onderstaand zal ik kort in gaan op zowel de economische als de sociologische discipline. Tot slot zal ik toelichten waarom ik in dit onderzoek de tweede golf binnen de sociologische discipline gebruik als onderbouwing voor de rivaliserende verklaring over isomorfie.

Tweede golf in de economische discipline

Binnen de economische discipline wordt isomorfie bestudeerd vanuit het neo-institutionalisme. In de klassieke golf hadden economen nog weinig interesse in de wijze waarop organisaties functioneerden en georganiseerd waren. Economen waren vooral geïnteresseerd in de input en output van een organisatie. Het neo-institutionalisme heeft daar verandering in aangebracht. Neo-institutionalisten probeerden het falen van de markt te verklaren door de relatie van een organisatie met de omgeving. Daarvoor werd teruggegrepen op oude theorieën, namelijk de evolutietheorie, en op nieuwe theorieën die op de relatie tussen organisatie en omgeving ingingen, namelijk de eigendomstheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie (Kapteyn, 2001, 217-238; Hendrikse, 1993, p. 70-72). De drie getypeerde theorieën behoren tot de tweede golf, de neo-institutionele stroming. De ideeën van neo-institutionalisten wijken af van die van meer klassieke economen. Waar neo-institutionalisten organisaties zien als met de omgeving mee bewegende organen, zien klassieke economen organisaties vooral als exogene variabelen (Scott, 2001, p. 29).

Tweede golf in de sociologische discipline

De stroming in de sociologie die isomorfie bestudeert is het new-institutionalism. Deze stroming schetst dat organisaties om te overleven gelegitimeerd moeten zijn. De organisatiesociologie als onderdeel van de organisatiekunde houdt zich bezig met de vraag waarom organisaties in een bepaalde institutionele omgeving vaak op elkaar lijken. Zij proberen te verklaren waarom organisaties binnen hetzelfde institutionele veld in hun denken en doen naar elkaar toe bewegen (Soeters, 1995, p. 9-10). De kerngedachte achter new-institutionalism is dat de omgeving ertoe doet. Niet alleen de rationeel beïnvloedbare omgeving is van belang, maar ook de minder rationele omgeving zoals de organisatiecultuur. De sociologie ziet de omgeving van een organisatie niet alleen als middelenleverancier maar als een bron van betekenis voor de leden van de organisatie (Scott, 2001, p. 42). Niet efficiëntie staat voorop maar de “social fitness” met de omgeving. Processen van isomorfie maken organisaties meer isomorf zonder dat ze daardoor noodzakelijkerwijs meer efficiënt worden.

De new-institutionalism benadering lijkt in dat opzicht op de eerder in dit hoofdstuk beschreven contingentiebenadering (Ter Bogt, 2005, p. 15; Oliver, 1991, p. 145-179; Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 283-285). De overeenkomst is gelegen in de nadruk die beide theorieën leggen op de relatie tussen organisatie en omgeving. In de contingentietheorie is de aandacht vrij sterk gericht op “technisch-economische” aspecten. De institutionele theorie legt het accent op de sociale legitimiteit van organisaties en hun activiteiten. Bij institutionalisten gaat de aandacht sterk uit naar sociale en culturele

aspecten in de omgeving van organisaties, zoals de regels, kennis, normen en gebruiken in een bepaalde groep of samenleving, en naar de invloed die deze hebben op het functioneren van organisaties. Tevens is er aandacht voor de invloed die het functioneren van de organisatie vervolgens weer heeft op bijvoorbeeld de ontwikkeling van regels, kennis, normen, gebruiken en machtsverdeling in de groep of samenleving. In vergelijking met de contingentietheorie, betreft het sociologische institutionalisme dus een breder scala aan factoren binnen en buiten de organisatie en is dus minder rationeel dan de contingentietheorie. Ook minder grijpbare argumenten als de invloed van organisatiecultuur op de relatie tussen organisatie en omgeving worden als verklaring gegeven binnen het institutionalisme. Ook benadrukt de contingentietheorie, anders dan bij het new-institutionalism, de verschillen tussen organisatietypen. Voor new-institutionalisten is juist het repeterend karakter van managementpraktijken, organisatiestructuren en werkprocessen opvallend. Het new-institutionalisme stelt dat organisaties steeds ontvankelijker worden door invloeden uit de omgeving. Dat hangt samen met een aantal ontwikkelingen in de maatschappij en in het economische verkeer. Organisaties zijn steeds meer op elkaar aangewezen en worden zodoende steeds meer gedwongen om met elkaar te interacteren. Zij krijgen meer informatie te verwerken en zij hebben in toenemende mate te maken met dominerende derde partijen, zoals overheden. Organisaties zijn door deze ontwikkelingen meer doordringbaar geworden voor normen en opvattingen van buiten de organisatie.

4.5.4 Werking van isomorfie

Het principe van isomorfie werd voor het eerst toegepast door Amos Hawley in 1968 (Scott, 2001, p. 153). Hawley stelde dat eenheden die blootstaan aan dezelfde omgevingscondities en die frequent interactie met elkaar hebben eenzelfde organisatievorm verkrijgen. Het verkrijgen van vergelijkbare organisatievorm kan gebeuren door het toegroeien naar elkaar of door een bewuste keuze van een organisatie om het organisatiemodel aan te passen aan het model van een ander.

Isomorfie is daarmee een verklaring voor het verschijnsel dat organisaties in een bepaalde maatschappelijke sector veel op elkaar (gaan) lijken (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148; Peters, 1999, p. 103; Meyer & Rowan, 1977, p. 340). Isomorfie werkt veelal als volgt. Een centrale actor in een bepaalde sector beschikt over machtsmiddelen (budgetten, beleid/wetgeving) en beïnvloedt, bewust of onbewust, de omgeving met deze machtsmiddelen. De (vaak afhankelijke) organisaties in een sector groeien hierdoor naar elkaar toe, zowel qua beleidsstandpunten als qua interne organisatie. Isomorfie gaat uit van de mogelijkheid het gedrag van organisaties in een bepaalde sector te kunnen sturen. Het naar elkaar toegroeien van organisaties in een bepaalde sector kan op diverse manieren plaatsvinden. Of organisaties uit de omgeving nemen het beleid en het organisatiemodel van de grote (overheids)actor over of organisaties beïnvloeden elkaar waardoor er compromisbeleid en een compromisorganisatie ontstaat in de betreffende sector. Diverse onderzoeken laten zien dat organisaties in een bepaalde branche in de loop van de tijd kopieën van elkaar zijn geworden (Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 283-307).

Processen van isomorfie vinden zoals gezegd plaats binnen een specifieke sector of branche. Organisaties uit deze sector gaan op elkaar lijken. Van een vergelijkbare branche is sprake als er ten eerste een noodzaak is dat een groep organisaties in toenemende mate interactie met elkaar hebben. Ten tweede als de noodzaak bestaat dat een groep organisaties coalities vormen of ten derde als de groep organisaties voor informatie afhankelijk van elkaar zijn. Tot slot is van een vergelijkbare branche sprake als er bewustwording binnen een groep organisaties optreedt dat ze een gezamenlijk doel hebben (DiMaggio & Powell,

1983). Als organisaties zich eenmaal bewust zijn dat er verbondenheid bestaat doordat ze tot eenzelfde branche behoren ontstaan er processen van isomorfie die ervoor zorgen dat deze organisaties op elkaar gaan lijken. Het “irrationele” aan dit verschijnsel is dat organisaties de uniciteit die hun groot gebracht heeft verliezen. Binnen een branche bestaat er dan nauwelijks onderscheid tussen organisaties meer. Ritzer (1993) noemt dit de “McDonaldization” van samenlevingen.

Processen van isomorfie ontstaan als er zich ontwikkelingen in de branche voordoen. Uit de literatuur blijkt dat deze ontwikkelingen van diverse aard kunnen zijn (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148; Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 283-307; Peters, 1999, p. 103; Meyer & Rowan, 1977, p. 340):

- het organisatiemodel van organisaties uit een bepaalde sector groeit als gevolg van frequente interactie met elkaar of als gevolg van onderlinge afhankelijkheid naar elkaar toe;
- op het moment dat één van de actoren haar prestaties wil verbeteren en innoveert en dientengevolge het organisatiemodel aanpast, zullen andere organisaties, als de ontwikkeling eenmaal resultaat op gaat leveren, het organisatiemodel imiteren. Deze organisaties gaan ervan uit dat het nieuwe organisatiemodel, omdat ze tot dezelfde branche behoren, automatisch ook voor hen succesvol zal zijn;
- op het moment dat een organisatiemodel of de werkwijze succesvol is gebleken zullen organisaties uit dezelfde branche dit organisatiemodel of de werkwijze kopiëren om in het succes te delen; en
- voor organisaties die nieuw in een institutioneel netwerk komen is het moeilijk zich te vestigen en te handhaven zonder dat ze hun organisatie inrichten aan de eisen van de omgeving. Zij zullen hun organisatiemodel en werkwijze inrichten conform de eisen zoals die impliciet en expliciet gelden in de branche.

Galaskiewicz (1983, p. 309-310) geeft een voorbeeld van isomorfie. In een studie heeft hij aangetoond dat twee Amerikaanse steden, namelijk St. Paul en Minneapolis, kopieën van elkaar zijn als gevolg van isomorfe processen. Uit zijn onderzoek trekt hij een aantal conclusies die volgens hem van belang zijn voor de neo-institutionele theorievorming, namelijk:

- organisaties laten zich beïnvloeden door de grotere omgeving en maken op basis van de relatie met de omgeving strategische keuzes;
- door bewuste pogingen van de ene organisatie om de andere organisatie te beïnvloeden, bijvoorbeeld door de middelen, waarden en normen van deze organisatie te beïnvloeden, kan het gedrag en de structuur van de andere organisatie wijzigen;
- institutionele analyse dient in een historisch perspectief te gebeuren;
- veranderingen in de ene organisatie worden vaak op gang gebracht door verandermanagers die een dergelijke verandering elders al eens geïnitieerd en/of voltooid hebben; en
- onderzoek naar institutionele veranderingen is moeilijk omdat het onderzoek op verschillende niveaus plaats moet vinden, enerzijds op macro en anderzijds op microniveau.

Ook Derksen (2001) stelt zelfs dat Nederlandse gemeenten ondanks hun autonomie niet veel van elkaar zullen verschillen. Burgers willen overal hetzelfde.

4.5.5 Gevolgen van isomorfie voor de organisatie

De primaire reden waarom processen van isomorfie plaatsvinden is dat institutionele isomorfie de overlevingskansen van een organisatie stimuleert. Doordat organisaties zich

aanpassen aan bestaande instituties verkrijgen ze legitimiteit en worden ze geaccepteerd door de omgeving. De organisatie gaat dezelfde taal spreken als de omgeving. Communicatie en samenwerking worden daardoor vergemakkelijkt. Het laat ook zien dat organisaties in staat zijn flexibel te reageren op omgevingsomstandigheden.

Isomorfie met de institutionele omgeving heeft een aantal consequenties voor een organisatie (Meyer & Rowan, 1977, p. 348-349). Allereerst incorporeren organisaties elementen die extern gelegitimeerd zijn in plaats van gelegitimeerd op basis van efficiëntie. Daarnaast bieden organisaties ruimte aan externe en ceremoniële criteria die reeds een bewezen succes zijn geweest bij andere organisaties. Tot slot laat het afhankelijk zijn van externe instituties de mate van turbulentie afnemen en waarborgt het stabiliteit.

Aan de andere kant zorgt isomorfie ook voor problemen (Meyer en Rowan, 1977, p. 355). Het aanpassen van de organisatie aan de omgeving kan op gespannen voet staan met het streven van de organisatie om zo efficiënt mogelijk te werken. Een tweede mogelijke nadeel van isomorfie is dat regels die de organisatie opgedrongen worden conflicterend met elkaar kunnen zijn. Een organisatie kan zich immers in meerdere netwerken begeven.

4.5.6 Verschijningsvormen van isomorfie

Tot de tweede golf auteurs in de sociologische discipline die isomorfie gebruiken als verklaring voor organisatieveranderingen behoren DiMaggio en Powell. Zij hebben in de theorievorming en in de praktische toepassing van isomorfie een voornamelijk rol gespeeld. Veel van de theorie over isomorfie is geïnspireerd op hun werk, verzameld in het boek "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" (1983). Volgens DiMaggio en Powell (1983, p. 149-150) zijn er twee type isomorfie. Een eerste type is concurrerende isomorfie. Concurrerende isomorfie is een systeem van rationaliteit dat marktconcurrentie, niche veranderingen en maatwerk maatregelen benadrukt. Een dergelijke vorm van isomorfie is met name relevant in die branches waar er een vrije en open concurrentie bestaat. Volgens Shepard, Betz en O'Connell (1997, p. 1002) komt deze vorm van isomorfie veelal overeen met de denkbeelden van Weber. DiMaggio en Anheier (1990, p. 150) noemen een voorbeeld van concurrerende isomorfie in de zorg. Concurrentie tussen private en publieke zorgverleners maakt publieke zorgverleners efficiënter en private zorgverleners socialer. Een tweede type is institutionele isomorfie. De institutionele isomorfie gaat verder en benadrukt dat organisaties opereren in een netwerk van afhankelijkheden en dat het meest voornamelijk dat organisaties in het oog moeten houden de andere organisaties in de branche zijn. Organisaties concurreren niet alleen om de middelen en klanten, maar ook om politieke macht en institutionele legitimiteit. DiMaggio en Powell citeren daarmee uit werken van Meyer (1979), Kanter (1972) en Hannan en Freeman (1977).

Aangezien dit onderzoek zich richt op organisatieveranderingen bij provincies zal uitsluitend in worden gegaan op institutionele isomorfie. Provincies opereren immers niet in een concurrerende vrije en open markt. DiMaggio en Powell (1983, p. 151-154) beschrijven drie processen binnen de institutionele isomorfie, namelijk mimetische isomorfie, normatieve isomorfie en gedwongen isomorfie. Onder mimetische isomorfie verstaan ze het kopiëren van elkaars organisatie-model om onzekerheden te reduceren. Een tweede vorm is gedwongen isomorfie. Dit is isomorfie als gevolg van formele of informele druk op organisaties door organisaties van wie zij afhankelijk zijn. De derde vorm van isomorfie is normatieve isomorfie. Hieronder verstaan zij imitatie door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van opleidingsinstanties en

beroepsorganisaties. In de volgende paragraaf (operationalisatie) zullen de verschijningsvormen verder uitgewerkt worden.

Bestudering van het werk van DiMaggio en Powell laat zien dat normatieve isomorfie veel aandacht krijgt in hun werk, terwijl in andere publicaties over isomorfie juist mimetische isomorfie de meeste aandacht krijgt. Een mogelijke verklaring voor de aandacht voor mimetische isomorfie is dat deze vorm van isomorfie wetenschappers de mogelijkheid geeft om omgevingseffecten te onderzoeken zonder dat de te kopiëren organisatie centraal staat. Bij normatieve isomorfie en gedwongen isomorfie staat de rol van de organisatie centraal in plaats van het omgevingsmotief (Mizruchi & Fein, 1999, p. 665). Wat bovendien opvalt bij het bestuderen van artikelen over isomorfie is dat citaten uit het werk van DiMaggio en Powell vaak misplaatst gebruikt worden. Vaak wordt één van de drie vormen van isomorfie besproken zonder aandacht aan de andere vormen te geven terwijl er juist een onderling verband tussen de drie vormen bestaat. Zelden komt het voor dat er geen combinatie van de drie vormen van isomorfie optreedt. De vormen van isomorfie sluiten elkaar niet uit, ze kunnen elkaar zelfs overlappen. De drie vormen onderscheiden zich echter van elkaar doordat ze hun oorsprong vinden in verschillende condities. Alleen gedwongen isomorfie is gelinkt aan de omgeving van een organisatie. Als de druk van de omgeving groeit, veranderen organisaties hun werkwijze om aan die druk te ontsnappen. Eén van de gemakkelijkste manieren om te veranderen is door de routines en structuren van de overheidsorganisatie uit de omgeving over te nemen. Op deze wijze vergroten organisaties hun overlevingskansen en beperken ze mogelijke conflicten. Mimetische en normatieve processen zijn voornamelijk intern gericht en helpen in het verklaren van de verspreiding van rollen en structuren. Gedwongen isomorfie zorgt ervoor dat organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken en dat er als het ware hybride organisaties ontstaan. Organisaties groeien naar elkaar toe in plaats van dat de centrale organisatie hun model aan organisaties uit de omgeving oplegt. De verschillen tussen organisaties nemen af en er worden homogene organisaties gecreëerd (Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 285-286). Door onderzoek te doen naar één vorm van isomorfie zonder alternatieve vormen van isomorfie te onderzoeken, wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de verklarende kracht van de theorie van DiMaggio en Powell (Mizruchi & Fein, 1999, p. 655-680).

Opmerkelijk is dat toepassing van concepten van isomorfie vooral bij overheidsorganisaties voorkomen en veel minder bij private organisaties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat overheidsorganisaties over machtsmiddelen beschikken om de omgeving te beïnvloeden waarover private organisaties veelal niet beschikken. Voorbeelden van dergelijke machtsmiddelen zijn ondermeer het beschikken over budgetten en de mogelijkheid tot het voorschrijven van beleid en richtlijnen (Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 284-307). Verschillende auteurs zijn in eerder werk tot vergelijkbare conclusies gekomen. Meyer en Rowan (1977) hebben de functie van overheidsorganisaties in het proces van institutionalisering uitvoerig beschreven. Ook DiMaggio en Powell (1983) herkennen de centraliteit van de overheid en Fligstein (1990) beschrijft hoe organisaties zich aanpassen aan de centrale overheidsorganisaties. Hiermee is niet gezegd dat isomorfie niet voorkomt in een voornamelijk private omgeving. Een grote organisatie in een bepaalde sector kan een vergelijkbaar overwicht op kleinere organisaties hebben als een centrale overheidsorganisatie (Frumkin & Galaskiewicz, 2004, p. 286). Het eerder genoemde voorbeeld van DiMaggio en Powell (1983, p. 51) over het kopiëren van elkaars organisatie modellen door Japanse en Amerikaanse bedrijven illustreert dit.

Isomorfie is vooral in de jaren tachtig een bijzonder populair concept geweest, met name na het boek van DiMaggio en Powell. In de jaren negentig nam de belangstelling

voor isomorfie als onderzoeksobject af. In de literatuur (DiMaggio & Anheier, 1990, p. 149; Friedland & Alford, 1983, p. 244; Mizruchi & Fein, 1999, p. 666; Nelson & Gopalan, 2003, p. 1119) proberen verschillende auteurs naar verklaringen te zoeken. Isomorfie als theorie is moeilijk empirisch te toetsen. De theorie rond isomorfie is gemakkelijk toegankelijk en toepasbaar, maar laat zich moeilijk bewijzen. Vaak wordt isomorfie gebruikt als verklaring als blijkt dat interne en externe motieven niet aan te tonen zijn (zie bijvoorbeeld Van Thiel, 2000). Isomorfie wordt dan als uitvalsbasis gebruikt. Een andere alternatieve reden is dat de onderzoeksliteratuur rondom isomorfie vaak te kort door de bocht en incompleet is. De uitkomsten van onderzoeken over isomorfie laten een dusdanig wisselend beeld zien dat de vraag legitiem is in hoeverre onderzoekers wel begrijpen wat isomorfie is. Een andere tekortkoming aan veel studies over isomorfie is dat de omgeving van een organisatie en de totstandkoming van die omgeving vaak buiten beschouwing wordt gelaten. Ook de overwegingen van andere actoren in het netwerk om zich te conformeren aan de gemeenschappelijke waarden in dat netwerk worden vaak niet meegenomen (DiMaggio & Anheier, 1990, p. 149; Friedland & Alford, 1983). Een andere verklaring is dat de verschillende condities waaronder de drie vormen van isomorfie plaatsvinden onvoldoende bestudeerd zijn. De drie vormen van isomorfie vloeien immers voort uit verschillende condities: politieke invloed en het probleem van legitimiteit (gedwongen isomorfie), standaard antwoorden op onzekerheid (mimetische isomorfie) en professionalisering (normatieve isomorfie). Het bestaan en de effecten van deze condities zijn onvoldoende empirische onderbouwd. Tot slot is een mogelijke verklaring voor het afnemend enthousiasme voor isomorfie dat organisaties in toenemende mate beseffen dat het van belang is dat ze hun eigen identiteit behouden. Dit is van belang om in de toekomst zelfstandig beslissingen te kunnen nemen en voldoende onderscheidend vermogen te creëren om interessant voor de markt te blijven. Het verliezen van identiteit kan tot een verslechtering van de concurrentiepositie leiden. Een voorbeeld hiervan is dat een kledingconcern bewust onervaren inkopers aantrekt zodat deze functionarissen niet “besmet” zijn met tradities uit andere bedrijven.

4.5.7 Operationalisatie

De drie in paragraaf 4.5.6 genoemde verschijningsvormen van isomorfie zullen in deze paragraaf worden toegelicht. Deze verschijningsvormen zullen in het empirisch onderzoek op voorkomen onderzocht worden.

Mimetische isomorfie

Onzekerheid is een belangrijke aanleiding voor het stimuleren van imitatie. Als organisatietechnologieën slecht begrepen worden, als doelen diffuus zijn, als de omgeving symbolische onzekerheid creëert, zullen organisaties proberen hun organisatiemodel aan andere organisaties op te dringen. De reden hiervoor is dat organisaties met diffuse doelen voor hun legitimiteit afhankelijk zijn van de andere organisatie. Dergelijke organisaties zien het als een voordeel om aan de verwachtingen van de andere organisatie te voldoen. Zo krijgen ze ook geen conflicten met de organisatie waarvan ze afhankelijk zijn. DiMaggio en Powell (1983, p. 154) beweren dat hoe afhankelijker organisaties zijn van een andere organisatie, des te hoger het niveau van isomorfie is. In een situatie van onzekerheid zoeken managers naar houvast buiten een organisatie. Ze gaan dan op zoek naar informatie buiten de organisatie die hun zekerheid verschaft. Ook zoeken ze naar zekerheid door gedrag of modellen van andere organisaties na te bootsen (Galaskiewicz & Wasserman, 1989, p. 454-455). Het voordeel van mimetisch gedrag is aanzienlijk. Het scheelt met name in de kosten.

Als een organisatiemodel succesvol is bij een aanverwante organisatie, is het goedkoper om dat model te kopiëren dan om zelf een nieuw model te ontwikkelen.

Mimetische isomorfie vindt plaats doordat organisaties bewust of onbewust eigenschappen van andere organisaties overnemen (Soeters, 1995, p. 10). Met eigenschappen bedoel ik ondermeer (organisatie)modellen, cultuuraspecten en beleid. Het overnemen van eigenschappen kan op diverse manieren plaatsvinden. Ten eerste doordat de organisatie personeel van een andere organisatie overneemt waarna dat personeel eigenschappen van hun oude werkgever doorvoert in de nieuwe organisatie. Ervaringen uit het verleden zijn van invloed op de besluiten die een manager bij een nieuwe organisatie neemt (Chandler, 1962, 319-320; Galaskiewicz & Wasserman, 1989, p. 454). Daarnaast kunnen eigenschappen overgenomen worden doordat externe consultants eigenschappen (modellen, cultuuraspecten, beleid) ontwikkelen en die bij verschillende organisaties implementeren. Grote organisaties kiezen immers vaak uit een beperkt aantal grote organisatieadviesbureaus (Bekke, 1986, p. 83; Mintzberg, 1979, p. 292-293; Pollitt & Bouckaert, 2000, p. 20). Deze adviesbureaus propageren vaak een bepaald, vaak door hun zelf ontwikkeld en als vernieuwend aangemerkt, organisatiemodel. Dit model proberen ze bij alle klanten te verkopen. Rondom organisatiemodellen ontstaat dan een hype. Ten derde kunnen eigenschappen overgenomen worden doordat leden van verschillende organisaties in gemeenschappelijke overleggen ervaringen uitwisselen en elkaar beïnvloeden. De hoogste provincieambtenaren, de provinciesecretarissen, zijn bijvoorbeeld verenigd in de kring voor provinciesecretarissen. Organisaties en functionarissen die op een bepaald marktsegment gericht zijn nemen daar de culturele aspecten van over (Frissen, 1986, p. 540; Snow, Zurcher & Eckland-Olson, 1980). Verder kunnen eigenschappen overgenomen worden doordat koepelorganisaties kennis over een bepaalde sector verzamelen en dit naar aangesloten organisaties verspreiden. Bij provincies heeft zowel het Interprovinciaal Overleg (IPO) als het ministerie van Binnenlandse Zaken een kennisverspreidende rol, ondermeer over de organisatie en bedrijfsvoering van provincies. Deze rol is vergelijkbaar met de rol van “change agent” in Rogers (1995) innovatie diffusie modellen. De change agent verspreidt een ontwikkeling of idee, actoren in de sector nemen deze ontwikkeling over. Daarmee wordt een ontwikkeling tot trend verheven. Tot slot kunnen eigenschappen overgenomen worden door kennis te nemen van de nieuwste managementontwikkelingen en modellen, vaak ontwikkeld in de private sector²⁸ (Pollitt & Bouckaert, 2000, p. 15; Nelissen, 1996, p. 252).

De literatuur over de werking van mimetische isomorfie is minder duidelijk dan de literatuur over de werking van normatieve of gedwongen isomorfie (Mizruchi & Fein, 1999). De werking van mimetische isomorfie wordt slechts illustratief beschreven aan de hand van voorbeelden. Zo typeren DiMaggio en Powell (1983, p. 151) mimetische

²⁸ Noordegraaf (2003, p. 2-13) schetst twee stromingen in de bestuurskundige literatuur ten aanzien van het kopiëren van management- en organisatiemodellen uit de private sector. Het ene kamp ziet bedrijfsmatige werkwijzen als redmiddel voor een verloederd en verouderd openbaar bestuur. Noordegraaf noemt dit de “normalisatietendens”. Het andere kamp ziet weinig heil in het op grote schaal toepassen van nieuwe bedrijfsmatige werkwijzen, omdat publieke en private organisaties verschillen. Daarvoor worden zowel normatieve als empirische argumenten aangevoerd: publieke organisaties zijn anders en behoren anders te zijn. Noordegraaf noemt dit de “politiserings-tendens”. De overheid zou volgens deze laatste tendens te complex en te bijzonder zijn. De overheid is in termen van organisatie- als omgevingskenmerken te verschillend van private organisaties. De organisatie verschilt in termen van problemen, claims, spelers en verhoudingen. Ook functioneert de overheid in een context van democratie en rechtstaat en waarden als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De overheid moet het “algemeen belang” bewaken en publieke waarde creëren (Noordegraaf, 2003, p. 2-13). Aanhangers van de normalisatietendens zien dit niet als een probleem.

isomorfie aan de hand van het volgende voorbeeld. Eind negentiende eeuw kopieerden de Japanners organisatiemodellen van succesvolle westerse bedrijven. Opmerkelijk genoeg kopiëren Amerikaanse bedrijven op dit moment de organisatiemodellen van Japanse bedrijven vanwege hun hoge productiviteit en efficiëntie. Organisaties hebben de neiging om succesvolle vergelijkbare organisaties in hun branche te imiteren om zo ook zelf succesvoller te worden. Siegel, Agrawal en Rigsby (1997, p. 55) geven een voorbeeld op organisatieniveau. Werknemers die in het begin van hun carrière staan zijn vaak onzeker. Om zekerheid te creëren passen zij zich aan de gangbare gedragspatronen in een organisatie aan (socialisatie).

Ik ben van mening dat in de literatuur geen eenduidige conclusies worden getrokken uit de voorbeelden die aantonen hoe mimetische isomorfie werkt. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een beschrijving van de werking van mimetische isomorfie is dat deze vorm geen vast omljnd concept is maar synoniem staat aan het algehele concept “isomorfie”. Mimetische isomorfie staat volgens mij gelijk aan de verzamelterm isomorfie, het imiteren van gelijke vormen. Mimetische isomorfie overlapt ook grotendeels met normatieve en gedwongen isomorfie. Beïnvloeding van organisaties door grote kennisverspreidende instituten wordt als voorbeeld van mimetische isomorfie beschreven terwijl het ook een vorm van normatieve isomorfie is. Bestudering van de voorbeelden van mimetische isomorfie laat als gemeenschappelijke deler ook slechts het imiteren van eigenschappen zien, zonder dat de werking verder uitgelegd wordt.

Mimetische isomorfie bij overheidsorganisaties kan verklaard worden door het gebrek aan variatie in eigenschappen, bijvoorbeeld gebrek aan variatie in organisatiemodellen. In de praktijk zijn er vaak maar een beperkt aantal organisatiemodellen waaruit overheidsorganisaties kunnen kiezen. Hierdoor ontstaat er homogeniteit in organisatiemodellen. Des te minder alternatieve modellen er beschikbaar zijn, des te sneller zal isomorfie plaatsvinden (DiMaggio & Powell, 1983, p. 147-153).

Normatieve isomorfie

Normatieve isomorfie vindt plaats door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van beroeps- en referentiegroepen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152; Noordegraaf, 2004, p. 186; Soeters, 1995, p. 10). Dit proces doet zich voor als bijproduct van de professionalisering van de samenleving. Professionals zijn ingebed in beroepsgroepen en doen vooral zaken met andere professionals en experts die zich in andere professionele organisaties bevinden. Vanuit organisatiekundige optiek zijn professionele verbanden, zoals beroepsgroepen, belangengroepen, vakverenigingen en beroepsverenigingen nieuwe kaders. Moderne beroepsbeoefenaars moeten in toenemende mate als professionals opereren en professionele verbanden brengen professionals met vergelijkbare beroepen bijeen. Aan de ene kant wordt dat door maatschappelijke druk veroorzaakt. Beroepsbeoefenaars met “zachte” beroepen, zoals beleidsmedewerkers, moeten aantonen dat ze professioneel opereren. Aan de andere kant wordt het door druk vanuit het werk veroorzaakt. Het werk ambiguïseert en daardoor ontstaat de behoefte om de beroepsbeoefening en vooral om de discretionaire ruimte van beroepsbeoefenaars op een andere manier te reguleren (Noordegraaf, 2004, p. 193-194). Professionalisering kan omschreven worden als de collectieve worsteling van leden van een beroepsgroep om de voorwaarden en methoden van hun werk te definiëren teneinde een cognitieve basis te leggen en de legitimiteit voor hun beroepsautonomie na te streven. Managers gaan, bijvoorbeeld doordat ze gelijke opleidingen gevolgd hebben en derhalve dezelfde taal spreken en dezelfde opvattingen hebben, steeds meer op elkaar lijken. Functies en

beroepsgroepen ondergaan dezelfde mimetische en gedwongen druk als organisaties. Via formele en informele coöptatie ontstaan “old boys netwerken”. Peters (1999, p. 102-103) schetst dat het gedrag van organisaties afhangt van het gedrag van individuen en dat hun gedrag bepaalt wordt door de symbolen in een organisatie. Door de symbolen in een organisatie te veranderen kan ook het gedragspatroon van individuen en dus uiteindelijk van de organisatie beïnvloed worden. Isomorfie is daarmee ook een sociologisch concept. De sociologie legt in tegenstelling tot normatieve invalshoeken meer de nadruk op de cognitieve elementen van de organisatie-theorie. Een op normatieve gronden gebaseerde organisatieverandering vindt veelal plaats op basis van vrijwilligheid en met name in professionele sectoren (Scott, 1983, p. 175). Een organisatie laat zich bijvoorbeeld vrijwillig accrediteren of visiteren en past zich vervolgens aan de normen van het accreditatieorgaan aan om zo geaccepteerd te worden door de beroepsgroep. Individuele organisaties die steun ontvangen van normatieve organisaties hebben grote kans om te overleven.

Twee aspecten van professionalisering zijn belangrijke bronnen van isomorfie (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152). Ten eerste de toenemende invloed van universiteiten ten aanzien van vorming, opleiding en regelgeving. Daarnaast groeit het aantal professionele netwerken tussen organisaties, bijvoorbeeld door het oprichten van expertisecentra, kenniskringen en kenniscentra. Deze verbanden organiseren opleidingen, bepalen wie tot de beroepspraktijk wordt toegelaten, verstrekken vakken, et cetera. Noordegraaf (2004, p. 195-196) schetst dat de beroepsuitoefening door “professional control” wordt gekenmerkt. Ten tweede is er sprake van “inhoudelijke control”. Een professional bepaalt wat professionals weten en over welke vaardigheden ze beschikken om taken uit te kunnen oefenen. Ten derde is er sprake van institutionele control. Een professie kent institutionele mogelijkheden om het eigen professionele domein af te scherm.

Universiteiten en beroepsorganisaties zijn belangrijke bronnen voor de ontwikkeling van professionele normen en waarden voor managers en hun staf. Uit een onderzoek in opdracht van het IPO bleek dat het IPO in het verleden op effectieve wijze gebruik heeft gemaakt van de wetenschap. De rapporten van Geelhoed en van Toonen zijn invloedrijk geweest. Selectie van de betreffende wetenschapper biedt volgens het onderzoek de mogelijkheid om de uitkomsten van het advies in te richten (IPO, 2006, p. 68). Hetzelfde onderzoek gaat in op de rol van het IPO.

Er ontstaat een groep van onderling uitwisselbare individuen die op vergelijkbare posities zitten bij verschillende organisaties. Deze groep van mensen heeft allemaal dezelfde achtergrond en dezelfde professionele waarden en normen. Een belangrijk mechanisme van normatieve isomorfie is dan ook dat bedrijven voortdurend mensen selecteren uit deze zelfde groep mensen en daar hun aannamebeleid ook op afstemmen. Het voordeel hiervan is dat deze mensen op een vergelijkbare wijze tegen problemen aankijken, dezelfde werkwijze hanteren en bekend zijn met regels, procedures en organisatie-modellen. Siegel, Agrawal en Rigsby (1997, p. 56) citeren een onderzoek waaruit blijkt dat de achtergrond van een groot deel van de managers uit de top 500 van het blad “Fortune” identiek is. Organisaties worden er ook voor beloond om op elkaar te lijken. Doordat ze vergelijkbaar zijn is het bij voorbeeld ook gemakkelijker om samen te werken en om elkaars personeel aan te trekken. Ten tweede vindt normatieve isomorfie plaats door personeel dat een bepaald carrièrepad doorloopt, bijvoorbeeld van junior, via senior, naar leidinggevende naar partner. Ook bij de overheid is de kans op normatieve isomorfie groot. Ambtenaren zoeken veelal een nieuwe baan bij andere overheidsinstellingen.

Gedwongen isomorfie

Organisaties worden voortdurend beïnvloed door ontwikkelingen in de omgeving. Als er zich een vooraanstaande nieuwe ontwikkeling voordoet, bijvoorbeeld de komst van computers, proberen organisaties met deze ontwikkeling mee te gaan. Als de centrale overheid een belastingmaatregel oplegt zullen alle organisaties zich hieraan moeten conformeren. DiMaggio en Powell (1983, p. 154) spreken dan van gedwongen isomorfie. Gedwongen isomorfie kan zowel ontstaan door formele als door informele druk op organisaties door organisaties van wie zij afhankelijk zijn (Jepperson & Meyer, 1983, p. 225-226; Soeters, 1995, p. 9). Deze druk kan gezien worden als machtsvertoon, overredingskracht of als een uitnodiging om tot het verband toe te treden. Omgevingsdruk is in geformaliseerde vorm te herkennen in overheidsmaatregelen die direct voorsorteren op het doen en laten van organisaties. Voorbeelden hiervan zijn wet- en regelgeving op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, productveiligheid en consumentenvoorlichting. Organisaties kunnen niet ontsnappen aan de kanaliserende invloed van deze “omgevingsdwang” en worden zodoende gelijkvormiger. In sommige omstandigheden is organisatieverandering derhalve een directe reactie op een mandaat van de overheid. Organisaties worden vaak gedwongen om hun procedures af te stemmen op de regels en eisen van machtige externe instanties. Als er grote dominante organisaties in het netwerk zijn, gaan de organisatiestructuren van aanverwante organisaties steeds meer op de organisatiestructuur van de dominante organisatie lijken. Het resultaat daarvan is dat organisaties in toenemende mate homogeen worden in een bepaalde branche en in toenemende mate hun rituelen en procedures afstemmen op de dominante organisatie (autoriteitsgevoeligheid). Dit geldt overigens volgens Weber (1956) in het bijzonder voor bureaucratieën.

Scott (1983, p. 175-176) maakt binnen gedwongen isomorfie een verder onderscheid tussen gedwongen isomorfie door middel van natuurlijke autoriteit en gedwongen isomorfie door middel van macht. Macht kan volgens Scott zowel formele macht zijn waarbij de ene organisatie een andere organisatie iets kan verplichten als macht gebaseerd op machtsmiddelen. Machtsmiddelen zijn bijvoorbeeld het bezit van geld en verdelingsmacht ervan. Als een organisatie voor hun middelen afhankelijk is van het lot van andere organisaties zal de afhankelijke organisatie zich sneller conformeren aan de voorwaarden van de onafhankelijke organisatie. Organisatieveranderingen als gevolg van autoriteit zullen met minder weerstand gepaard gaan en zullen volgens Scott sneller plaatsvinden. Isomorfie door middel van natuurlijke autoriteit heeft volgens mij echter veel meer raakvlakken met een vrijwillige, mogelijk normatieve, manier van organisatieverandering. Organisaties passen zich immers vrijwillig aan de organisatie die autoriteit heeft aan.

Hoe afhankelijker een organisatie van een andere organisatie is, des te meer zal de organisatie het organisatie-model van de ander nabootsen. Er zijn zelfs auteurs (Van Kersbergen & Van Waarden, 2001) die beweren dat globalisering en internationalisering van overheden (bijvoorbeeld EU en WTO) wordt afgedwongen door multinationals die met alle overheden afspraken willen maken. Van Kersbergen en Van Waarden noemen dit “economic governance”. Er bestaat volgens hen een grote variëteit aan governance arrangementen die sturing geven aan economische activiteit.

Afhankelijkheid leidt volgens DiMaggio en Powell (1983, p. 154) tot een isomorfe verandering. Als een organisatie een mantelcontract sluit met een specifieke leverancier zullen deze bedrijven hun werkprocessen en vaak uiteindelijk hun organisatie-model steeds meer op elkaar afstemmen. Hetzelfde geldt als een organisatie financieel afhankelijk is van een andere organisatie. Ook dan zal een organisatie zich steeds meer aanpassen aan de

geldschietende organisatie. De mate waarin organisaties afhankelijk zijn van andere organisaties bepaald de mate waarin het organisatiemodel zich aanpast aan deze organisatie. Een organisatie die voor het bestaan vooral afhankelijk is van subsidies en regelgeving van een centraal gecoördineerd orgaan, denk aan de relatie tussen rijk en provincie, zal zich afhankelijker opstellen en is meer bereid concessies in het eigen organisatiemodel te doen dan een organisatie die veelal onafhankelijk is. In de Provinciewet zijn bijvoorbeeld voorschriften opgenomen ten aanzien van taken en inrichting. Deze richtlijnen bepalen bovendien de hoogte van de uitkeringen aan provincies.

In de literatuur (Soeters, 1995, p. 10; Meyer & Rowan, 1977, p. 348) worden diverse voorbeelden van gedwongen isomorfie gegeven. De wijze waarop de EU bijvoorbeeld dwingende aanwijzingen geeft ten aanzien van aanbestedingsprocedures van overheden is typerend. Door toedoen van deze supranationale richtlijn zijn overheden gehouden aan hun infrastructurele werken op identieke wijze bekend te maken en aan te besteden. De EU lijkt zich met deze en vele andere richtlijnen een rol aan te meten die vergelijkbaar is met de dominante invloed van de Federal Government in de Verenigde Staten. Het resultaat zal zijn dat overheden in Europa qua structuur en functioneren op elkaar gaan lijken. Een ander voorbeeld is de wijze waarop autofabrikanten gedwongen worden modellen te produceren die door het publiek gekocht worden. Op hun beurt dwingen autofabrikanten toeleveranciers om onderdelen te leveren afgestemd op de wensen van de autofabrikant. Als de auto goed verkoopt en een succes is zullen andere autofabrikanten het model gaan kopiëren.

4.6 Analyse rivaliserende verklaringen

4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf zal een korte analyse gegeven worden van hetgeen mij opgevallen is bij het bestuderen van de literatuur over de motieven van organisaties om te reorganiseren. Allereerst zal ik in paragraaf 4.6.2 bediscussiëren dat auteurs sterk van mening verschillen over de motieven waarom organisaties een reorganisatie starten. In paragraaf 4.6.3 wordt de vraag opgeworpen of we de echte redenen voor organisatieverandering wel kennen. Zijn er mogelijk niet nog andere motieven dan rationeel deterministische redenen? Paragraaf 4.6.4 zal ten slotte beweren dat veel dan de in de literatuur gedane beweringen over motieven van organisaties om te reorganiseren gestoeld is op aannames in plaats van op empirisch onderzoek.

4.6.2 Verschil van mening over motieven van organisaties om te reorganiseren

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat het organisatiemodel van provincies sterk aan verandering onderhevig is geweest. In dit hoofdstuk zijn drie rivaliserende verklaringen geschetst die van invloed kunnen zijn op deze veranderingen in organisatiemodellen. Uit de literatuurstudie concludeer ik dat de meningen uiteenlopen over de mate waarin bovenstaande verklaringen als motief voor organisatieverandering hebben gediend. Sommige auteurs (o.a. Hiemstra & Boelens, 2002) zijn van mening dat vooral interne motieven de oorzaak van veel reorganisatieprocessen zijn geweest. Anderen (Meyer & Rowan, 1977, p. 343) geven met name externe motieven als reden voor het starten van een reorganisatie. Weer anderen stellen dat organisatieveranderingen niet zuiver intern of extern geïnitieerd worden, maar zijn van mening dat zowel interne als externe motieven van invloed zijn op de start van een reorganisatie. Tot slot zijn er de auteurs die van mening zijn dat reorganisatieprocessen niet door interne of externe motieven te verklaren zijn, maar

door isomorfie. Succesverhalen elders en persoonlijke voorkeuren van het ambtelijk of bestuurlijk topmanagement vormen dan de primaire aanleiding voor verandering.

Kortom, de literatuur laat een divers beeld zien en trekt uiteenlopende conclusies over mogelijke motieven voor organisatieverandering. Deze constatering is ook niet zo vreemd. De literatuur heeft de neiging motieven voor organisatieverandering in hokjes te stoppen. Of een reorganisatie stamt voort uit interne factoren óf uit externe factoren. Ik ben van mening dat er echter vaak niet één direct aanwijsbare oorzaak voor een organisatieverandering is. Het is veelal een combinatie van factoren die het management doet besluiten om het organisatiemodel te wijzigen. De mate waarin organisatieveranderingen beïnvloed worden door interne of externe motieven hangt volgens mij af van zowel tijd, omstandigheden als organisatie. De literatuur laat bijvoorbeeld zien dat in perioden van economische laagconjunctuur, wanneer organisaties langdurig gedwongen worden om te bezuinigen, er vaker gereorganiseerd wordt. In perioden van bezuinigen wordt de noodzaak van beleidsintegratie nog duidelijker met als gevolg dat er in de organisatie gesneden moet worden en taakuitdunning en taakafstoting plaatsvindt. Opmerkelijk is dat in de literatuur weinig aandacht wordt besteed aan bezuinigen als motief om te reorganiseren. Bij voorkeur wordt dan de nadruk gelegd op de beheersbaarheid van het apparaat en het beleid, naast coördinatie en integratie. Ook de aanname van een nieuwe topmanager kan een omstandigheid zijn voor een organisatie om te reorganiseren. Een manager wil immers zijn stempel op een organisatie drukken. De motieven voor organisatieveranderingen verschillen ook per organisatie. Organisaties zijn immers verschillend en worden gevormd door hun historie. Keuzes die gemaakt worden bouwen voort op eerder gemaakte keuzen. Ingrepen in het huidige organisatiemodel vloeien voort uit de bouwstenen van eerdere modellen.

4.6.3 Nog andere motieven dan de drie onderzochte rivaliserende verklaringen?

Organisaties kunnen een besluit om te reorganiseren op drie manieren nemen (Otto, 2000, p. 68-69). De rationeel deterministische benadering stelt dat reorganisaties worden gestart na zorgvuldige strategische feitelijke afwegingen. Ook kunnen reorganisaties ontstaan als een rituele dans. Bij reorganisaties gaat het dan niet zozeer om de feiten maar om de percepties van feiten. Deze percepties zijn beïnvloedbaar en manipuleerbaar. Als er manipulatie in het spel is zijn reorganisaties vaak niet meer dan een rituele dans. Tot slot kan een reorganisatie ook ontstaan door een interne strijd. Allerlei groepen binnen de organisatie hebben standpunten, belangen en macht. De uitkomst van de reorganisatie zal grote overeenkomsten vertonen met de preferenties van de winnaar.

Bovenstaande veronderstelt dat er dus nog andere motieven zijn dan de in dit theoretische model beschreven rationale motieven. Deze argumenten zullen niet in documenten terug te vinden zijn. Vaak worden in formele documenten argumenten als “een betere serviceverlening aan de burger” of “verbeterde ontplooiingskansen voor medewerkers” als reden voor een organisatieverandering gegeven, terwijl bijvoorbeeld een bezuinigingsdoelstelling de daadwerkelijke reden voor de organisatieverandering is. Camps (1996, p. 4-6) noemt dit para-aanleidingen. Para-aanleidingen zijn aanleidingen die niet rechtstreeks betrekking hebben op het verbeterd functioneren van de organisatie maar die te maken hebben met andere doelstellingen. Bezuinigen zijn daar dus een voorbeeld van. Andere para-aanleidingen zijn volgens hem het verplaatsen van personen en het realiseren van persoonlijke doelstellingen. De matige effectiviteit en efficiëntie van de organisatie is niet rechtstreeks in het geding maar wordt er bijgesleept.

Een mogelijk ander motief dan de drie beschreven rivaliserende verklaringen is strategisch gedrag van managers. Een onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin reorganisaties van vijf departementen vergeleken worden, concludeert dat het afhankelijk is van de cultuur van een departement en van de stijl van leidinggeven van het management en soms zelfs van de persoonlijkheid van het management, in welke mate er gereorganiseerd wordt. Deze conclusie impliceert dus dat er nog andere motieven dan de drie onderzochte rationele motieven voor organisatieverandering zijn.

Dit onderzoek tracht de werkelijke redenen voor organisatieveranderingen te achterhalen, niet alleen die in de formele documenten beschreven staan, maar ook die op de achtergrond van doorslaggevend belang zijn geweest. Daarbij wordt in eerste instantie onderzocht in hoeverre de drie rivaliserende verklaringen een rol spelen, maar tegelijkertijd zullen voor zover aanwezig ook overige motieven gesignaleerd en geanalyseerd worden.

4.6.4 Beperkte wetenschappelijke empirische onderbouwing van beweringen

In dit hoofdstuk zijn een groot aantal factoren beschreven die van invloed kunnen zijn op veranderingen in het provinciale organisatiemodel. Deze factoren zijn onderbouwd met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Opvallend is dat de literatuur veel van deze factoren uitvoerig inhoudelijk beschrijft en bediscussieert, zonder dat ze empirisch onderbouwd worden. Met name bij externe motieven en bij institutionele isomorfie als redenen voor organisatieverandering hebben auteurs moeite de relatie tussen deze motieven en veranderingen in het organisatiemodel empirisch te onderbouwen. Anders is het bij interne factoren, daar wordt in de literatuur wel succesvol geprobeerd om empirisch aan te tonen dat interne motieven kunnen leiden tot een organisatieverandering.

Een verklaring voor het ontbreken van voldoende empirisch onderzoeksmateriaal dat aantoonst dat institutionele isomorfie tot een organisatieverandering kan leiden, is dat institutionele isomorfie in vergelijking met interne en externe factoren nog een relatief jong en onontgonnen wetenschapsgebied is. Het aantal publicaties over institutionele isomorfie is in vergelijking met het aantal publicaties over interne en externe factoren uiterst beperkt.

Een verklaring voor het ontbreken van empirische gegevens over externe motieven als reden voor organisatieverandering is dat deze motieven vaak voorafgaan aan interne knelpunten in de organisatie. De causaliteit tussen de organisatieverandering en externe motieven is daarmee niet eenduidig en/of niet duidelijk. De veranderende rol en positie van provincies vraagt bijvoorbeeld om andersoortige ambtenaren en om andersoortige afdelingen. Het takenpakket van provincies verandert hierdoor. Bovendien groeit het takenpakket en neemt het aantal ambtenaren toe. Een toename van het aantal ambtenaren betekent een uitbreiding van het aantal bureaus en afdelingen. Een sterke uitbreiding van het aantal bureaus en afdelingen en een veranderend takenpakket van afdelingen leidt in de regel tot inefficiënties. Deze inefficiënties zorgen op hun beurt voor coördinatieproblemen. Gevolg is dat een herbezinning op het organisatiemodel dan vaak gewenst is. Kortom, interne en externe motieven liggen vaak in elkaars verlengde. Bovendien zijn deze aanleidingen vaak moeilijk van elkaar te scheiden. Een aanleiding is vaak niet zuiver intern of extern gedreven.

Daarbij komt ook nog dat de relatie tussen externe factoren en veranderingen in organisatiemodel moeilijker wetenschappelijk aan te tonen zijn dan interne factoren voor organisatieverandering. Hetzelfde geldt voor institutionele isomorfie. Isomorfie kan ook opgevat worden als een externe factor voor organisatieverandering. Isomorfie is immers het imiteren van een ander. Tussen externe factoren en organisatieverandering is vaak geen

directie relatie. Externe factoren lijken vaak slechts ondersteunende aanleidingen voor organisatieverandering te zijn terwijl interne factoren een directe aanleiding vormen.

Wel is het opmerkelijk dat auteurs deze ondersteunende externe motieven vaak niet noemen als aanleiding voor organisatieverandering. Men beperkt zich tot interne motieven. Dit onderzoek poogt daar verandering in aan te brengen. In de navolgende hoofdstukken zal op basis van empirisch onderzoek aangetoond worden waarom provincies van organisatie-model veranderd zijn. Daarbij zullen de drie rivaliserende verklaringen vergeleken worden.

4.7 Operationalisatie rivaliserende verklaringen

4.7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn drie rivaliserende verklaringen voor organisatieverandering theoretisch onderbouwd. Om deze theoretische verklaringen in de praktijk te kunnen onderzoeken zal dit hoofdstuk besluiten met een analytisch kader. Het analytisch kader is een weergave van de operationalisatie van elke afzonderlijke rivaliserende verklaring zoals die aan het eind van elke voorgaande paragraaf is weergegeven. In de navolgende drie paragrafen zal achtereenvolgens een operationalisatie worden gegeven van externe motieven (4.7.2), interne motieven (4.7.3) en van institutionele isomorfie (4.7.4).

4.7.2 Rivaliserende verklaring 1: externe motieven

Provincies staan in een dynamische wisselwerking met de maatschappelijke omgeving (Bovens, 2001). Die constatering heeft volgens Noordegraaf (2004, p. 47-48) zowel een empirische als een normatieve kant. In empirische zin kan geconstateerd worden dat overheidsbestuur door belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloed wordt. Daarnaast kan in normatieve zin een pleidooi worden gehouden voor een responsieve overheid die door aanpassingen aan de omgeving moet inspelen op gewijzigde maatschappelijke verhoudingen. Overheden zouden zich in dat licht meer moeten profileren als bedrijven.

Provincies zien zich geconfronteerd met een steeds complexer wordende omgeving. Door ontwikkelingen in de omgeving van provincies is de voorspelbaarheid immers afgenomen en daarmee ook de mogelijkheden om de omgeving te beïnvloeden. Door de toegenomen dynamiek, diversiteit en kritische zin van de samenleving zijn bestuurlijke vraagstukken vaak zo complex geworden dat provincies onmogelijk meer alles alleen kunnen weten en meer afhankelijk zijn geworden van anderen bij het oplossen van vraagstukken. Bestuurlijke vraagstukken kunnen ook minder geïsoleerd worden maar moeten in samenhang met andere vraagstukken integraal worden opgepakt. Dit wordt versterkt door de voortschrijdende schaalvergroting. Bestuursmacht wordt vaker gedeeld met anderen. Een gevolg is dat het formuleren van gedeelde waarden moeilijker is geworden en dat de slagkracht van de overheid is afgenomen. Provincie en omgeving zijn meer met elkaar verweven. Zij zoeken elkaar steeds vaker op om samen succesvol te kunnen zijn.

Ontwikkelingen bij provincies komen nooit uit de lucht vallen (Tops & Van Vught, 1998, p. 18). Er ligt altijd wel een relatie met maatschappelijke en politieke veranderingen. Een organisatie-model verandert niet alleen als gevolg van intern functioneren in een provincie, maar ook als gevolg van de wisselwerking van de organisatie met de omgeving. Overigens blijkt uit onderzoek van Aldrich en Pfeffer (1976, p. 94) dat de aandacht voor de

omgeving toeneemt als organisaties in een crisis zitten of als de druk op een organisatie toeneemt. In een situatie waarin het organisaties voor de wind gaat zijn ze veelal geneigd intern gericht te zijn.

In paragraaf 4.3 zijn als operationalisatie van de externe motieven diverse trends en ontwikkelingen genoemd die van invloed zijn op het organisatiemodel van provincies. Deze trends en ontwikkelingen laten veelal niet zien hoe het organisatiemodel zou moeten veranderen. Ze laten wel de ontwikkelingsrichting van een organisatie zien. Een ontwikkeling of trend geeft immers antwoord op fundamentele organisatievraagstukken, bijvoorbeeld: moet alles centraal of moeten sommige delen juist decentraal geregeld worden? Het is vaak zoeken naar de juiste balans binnen de elementen zelf. De situatie en de uniciteit van de organisatie kunnen daarin richtinggevend zijn (Cozijnsen, 1995, p. 70-71; Pollitt & Bouckaert, 2000, p. 62).

Concreet zullen in het empirisch onderzoek de navolgende externe motieven op voorkomen worden onderzocht.

Tabel 4.13: Externe motieven als reden voor organisatieveranderingen bij provincies

Motieven	Toelichting
1. Politieke ontwikkelingen	Bijvoorbeeld toenemende decentralisatie van bevoegdheden vanuit het rijk naar de provincies, wetgeving als de Wet Dualisering Provinciebestuur, kerntakendiscussie, veranderende rol provincies.
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Bijvoorbeeld verzuiling, individualisering, democratisering, politisering, veranderende maatschappelijke behoeften, demografische veranderingen zoals bevolkingstoename, meer allochtonen en vrouwen op de arbeidsmarkt.
3. Technologische ontwikkelingen	Bijvoorbeeld ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatietechnologie.
4. Economische ontwikkelingen	Bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen en bezuinigingen.
5. Managerial trends	Bijvoorbeeld toenemende noodzaak tot efficiënties, verzakelijking, deregulering, zelfbeheer, integraal management, privatisering en verzelfstandiging van bijvoorbeeld uitvoerende taken, nieuw publiek management, integraal / interactief en gebiedsgericht werken.

4.7.3 Rivaliserende verklaring 2: interne motieven

De analyse in hoofdstuk 3, waarin provinciale organisatiemodellen uit de afgelopen dertig jaar worden toegelicht, laat zien dat knelpunten in organisatiemodellen grotendeels worden veroorzaakt door coördinatieproblemen. Zo heeft het griffiemodel zijn bruikbaarheid voornamelijk verloren als gevolg van intern inhoudelijke tekortkomingen van het model. Toename van het aantal ambtenaren en provinciale taken zorgden voor coördinatieproblemen met ongewenste neveneffecten zoals advies-op-advies, competentieconflicten en onduidelijke taken en verantwoordelijkheden als gevolg. Externe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld bezuinigingen of kerntakendiscussies, waren wel een oorzaak voor het verminderen van de bruikbaarheid van het griffiemodel, maar in geringere mate. Uit hoofdstuk 3 blijkt ook dat het sectorenmodel medio jaren tachtig aan vervanging toe was als gevolg van interne tekortkomingen van het model. Vooral knelpunten in de coördinatie als gevolg van onduidelijke bevoegdheden, een diffuse relatie tussen bestuur, management en diensten en een te sterke ontmanteling van de centrale organisatie, waren redenen waarom het sectorenmodel niet langer functioneel was voor veel ambtelijke organisaties. Het aantal activiteiten steeg harder dan de coördinatiemechanismen aan

konden, onderwerpen werden in toenemende mate sectoroverstijgend en verkokering bleef een hardnekkig probleem. Naast een aantal interne knelpunten voldeed het sectorenmodel ook niet meer als gevolg van problemen in de beheersing van de organisatie. Externe ontwikkelingen, met uitzondering van de financiële krapte, vormden geen directe aanleiding voor verandering van organisatiemodel.

Coördinatieproblemen kunnen in verscheidene uitvormen voorkomen. Deze zijn in de operationalisatie op het eind van paragraaf 4.4 toegelicht. In onderstaande tabel worden de belangrijkste interne knelpunten opgesomd en kort toegelicht.

Tabel 4.14: Interne motieven als reden voor organisatieveranderingen bij provincies

Motieven	Toelichting
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	<ul style="list-style-type: none"> - Toename van taken: met name op het gebied van ruimtelijke ordening, welzijnszorg en milieu - Nieuwe functies: bijvoorbeeld beleidsplanning, coördinerende functies - Uitbreiding bestaande functies: met name ondersteunende functies - Uitbreiding aantal afdelingen: bijvoorbeeld beleidsafdelingen - Ontstaan nieuwe afdelingen: bijvoorbeeld afdeling ICT
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Bijvoorbeeld door: competentieconflicten tussen concern en beleidsafdelingen, onduidelijke (verdeling van) taken / verantwoordelijkheden / bevoegdheden / rollen, teveel organisatie-eenheden, onduidelijke plaats / taken / bevoegdheden van ondersteunende functies, optuigen van groot aantal hulp- en projectstructuren naast de bestaande organisatie en niet functionerende overlegvormen.
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Bijvoorbeeld: verkokering mede als gevolg van specialisatie, gebrekkige samenwerking tussen afdelingen, diffuse relatie tussen bestuur / management / diensten, ontevredenheid over functioneren afdelingen, bewuste verandering van strategie en/of beleid, inflexibiliteit als gevolg van centralisatie, toenemende sectoroverstijgende onderwerpen, werk wordt dubbel gedaan, traagheid, conflicten tussen ambtenaren die beleid voorbereiden en die beleid uitvoeren mede als gevolg van de groei van beleidsuitvoerende onderdelen, gebrekkige advisering aan bestuur door advies-op-advies.
4. Financiële knelpunten	Bijvoorbeeld door afnemende financiële middelen, nadruk op efficiëntie en kwaliteitsverbetering.
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Bijvoorbeeld door hokjesdenken, machtsconflicten, slechte verhoudingen, organisatie is te uitvoer gericht, overlegcultuur, overregulering, parafencultuur, slecht arbeidsklimaat, te grote afstand tot burgers, organisaties is onvoldoende innovatief en flexibel.
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Bijvoorbeeld door onvoldoende managementinformatie, onvoldoende grip op financiën, planning & control instrumentarium wordt onvoldoende als stuurinstrument gezien, sturing op incidenten, onduidelijke sturingsfilosofie, organisatie onvoldoende in control.
7. Knelpunten in personeel en management	Slecht functionerend / tekortschietend management, te grote span of control, verzameling van knelpunten in de personele sfeer, vertrekkende functionarissen.

Ik heb ervoor gekozen om het knelpunt “crisis” niet als afzonderlijk onderzoeksobject op te nemen omdat een crisis veelal het gevolg is van één van bovenstaande knelpunten.

4.7.4 Rivaliserende verklaring 3: institutionele isomorfie

Isomorfie is een verklaring voor het verschijnsel dat organisaties in een bepaalde maatschappelijke sector veel op elkaar (gaan) lijken. Isomorfie kan zich in verschillende verschijningsvormen voordoen. Mimetische isomorfie vindt bijvoorbeeld plaats doordat organisaties bewust of onbewust eigenschappen van andere organisaties overnemen (Soeters, 1995, p. 10). Normatieve isomorfie vindt plaats door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van beroeps- en referentiegroepen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152; Noordegraaf, 2004, p. 186; Soeters, 1995, p. 10) en gedwongen isomorfie kan zowel ontstaan door formele als door informele druk op organisaties door organisaties van wie zij afhankelijk zijn (Jepperson & Meyer, 1983, p. 225-226; Soeters, 1995, p. 9).

Ook bij provincies doen zich processen van isomorfie voor. Provincies maken bijvoorbeeld gebruik van adviesbureaus of wetenschappers. Ze overleggen regelmatig met elkaar, zowel bilateraal in kleine kring als in georganiseerd verband via het IPO. Daarnaast gaan provincies te rade bij andere aanverwante instellingen. Al deze overleggen zijn gericht op het uitwisselen van kennis. Bovendien trekken provincies hun personeel vaak aan van andere provincies of nemen ze normen over van het IPO of van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook lezen ze dezelfde vakliteratuur. Kortom, op diverse wijze vindt beïnvloeding plaats met als gevolg dat provincies op elkaar gaan lijken.

De drie verschijningsvormen van isomorfie zijn in de operationalisatie van paragraaf 4.5 toegelicht. In onderstaande tabel worden de belangrijkste verschijningsvormen nog eens opgesomd en kort samengevat.

Tabel 4.15: Institutionele isomorfie als reden voor organisatieveranderingen bij provincies

Motieven	Toelichting
1. Gedwongen isomorfie	Bijvoorbeeld doordat organisaties beleidsmatig of financieel afhankelijk zijn van een andere organisatie, beschikbaar komen van standaardmodellen (duale bestel) eventueel gecombineerd met beleidsprogramma's die deze nieuwe modellen actief promoten (subsidie) dan wel opleggen.
2. Mimetische isomorfie	Bijvoorbeeld doordat vergelijkbare overheidsorganisaties (rijk, provincies en gemeenten) succesvol zijn en zei dit succes willen evenaren, doordat een organisatie elders bewezen heeft succesvol te zijn.
3. Normatieve isomorfie	Bijvoorbeeld doordat opleidingsinstanties of koepelorganisaties normen aan organisaties opleggen.

4.7.5 Tot slot

In de praktijk zullen bovenstaande motieven waarschijnlijk niet afzonderlijk van doorslaggevend belang voor een provincie zijn om van organisatie-model te veranderen. Waarschijnlijk zullen bovenstaande motieven in combinatie met elkaar voorkomen.

Hoofdstuk**5****Motieven voor organisatieverandering
beschreven****5.1 Inleiding**

In de eerste vier hoofdstukken is de basis gelegd voor het empirisch onderzoek. Aan de hand van een literatuurstudie zijn drie rivaliserende verklaringen die richting geven aan het onderzoek uitgewerkt. In het empirisch onderzoek zijn deze rivaliserende verklaringen onderzocht door het bestuderen van één reorganisatie bij elke provincie. Onderstaande tabel geeft voor elke provincie aan welke reorganisatie onderzocht is.

Tabel 5.1: Overzicht kenmerken en perioden van de afzonderlijke reorganisaties

Provincies	Kenmerk reorganisatie	Periode
Drenthe	Betere stafondersteuning	2003 - 2005
Flevoland	Scheiding van beleid en uitvoering	1992 – 1994
Friesland	Verhangen van organisatie-onderdelen	2000 – 2003
Gelderland	Betere stafondersteuning	2001 – 2002
Groningen	Loslaten sectorindeling	1999 – 2002
Limburg	Loslaten sectorindeling	2000 – 2001
Noord-Brabant	Creëren sectorindeling	2003 – 2005
Noord-Holland	Scheiding beleid en uitvoering	2004 – 2006
Overijssel	Loslaten sectorindeling	1997 – 1998
Utrecht	Betere stafondersteuning	1998 – 2000
Zeeland	Verhangen van organisatie-onderdelen	1995 – 1996
Zuid-Holland	Samenvoegen van beleid en uitvoering	1984 – 1987

Dit hoofdstuk geeft voor elke provincie de onderzoeksbevindingen weer. In iedere paragraaf komt één afzonderlijke provincie aan bod. Ik heb er voor gekozen de provincies op alfabetische volgorde te beschrijven. De in dit rapport opgenomen provinciebeschrijvingen zijn een samenvatting van alle verzamelde informatie. Omwille van de uniformiteit en de vergelijkbaarheid zijn de paragrafen op een gelijke manier vormgegeven. Naast een inleiding waarin de betreffende organisatieverandering toegelicht wordt, bevat elke paragraaf een deel waarin de veranderingen in organisatiemodellen centraal staan, een deel waarin op de motieven om van organisatiemodel te veranderen ingegaan wordt en een deel waarin conclusies getrokken worden. In het concluderend deel is per provincie een scoretabel opgenomen met daarin een conclusie welke motieven aangetroffen zijn in de betreffende reorganisatie. De motieven zijn gebaseerd op de operationalisatie uit paragraaf 4.7. De scores zijn tot stand gekomen op basis van documentenonderzoek en op basis van aanvullende gesprekken. De scores zijn afgestemd met de gesprekspartners. De grootste gemene deler is als score genomen.

In bijlage 4 worden de oorspronkelijke en de nieuwe organisatiemodellen grafisch weergegeven. De gebruikte onderzoeksbronnen worden op het eind van dit onderzoek vermeld. In hoofdstuk 6 zullen de onderzoeksbevindingen geanalyseerd en vergeleken worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat provincies voor vergelijkbare organisatiemodellen verschillende benamingen gebruiken. Voor het vergelijken van de onderzoeksbevindingen zijn uniforme definities essentieel. In de onderstaande tabel worden definities van de drie meest voorkomende organisatiemodellen bij overheidsorganisaties gegeven zoals die in de literatuur beschreven staan.

Tabel 5.2: Definities modellen

Organisatie-modellen	Definities
Griffiemodel ²⁹	In dit onderzoek wordt onder een griffiemodel een organisatiemodel verstaan met een scheiding tussen het maken en uitvoeren van beleid. De Griffie bereidt beleid voor en de diensten voeren beleid uit. Diensten zijn instanties die organisatorisch (ver)zelfstandig(d) zijn en zich richten op de uitvoering van een specifieke taak. Diensten worden gevormd op basis van inhoudelijke disciplines en/of werkgebieden. Er is sprake van een functionele toedeling van taken en personen aan de afzonderlijke diensten. Een andere in de praktijk vaak voorkomende benaming voor dit model is het “Griffie-dienstenmodel”.
Afdelingen-model	In dit onderzoek wordt onder een afdelingenmodel een organisatiemodel verstaan waarbij er een groot (tien of meer) aantal zelfstandige organisatie-onderdelen (productgroepen, afdelingen, et cetera) zijn gecreëerd. Clustering van aanverwante organisatie-onderdelen vindt niet plaats. Stafafdelingen zijn vaak in aparte organisatie-onderdelen ondergebracht. De organisatie-onderdelen worden op basis van integraal management door een manager aangestuurd. In deze platte organisatiestructuur vallen afzonderlijke managers onder een (meerhoofdige) directie. Andere in de praktijk vaak voorkomende benamingen voor dit model zijn het “directiemodel”, het “hoofd- en stafgroepenmodel” en het “één-dienstmodel”.
Sectorenmodel	In dit onderzoek wordt onder een sectorenmodel een organisatiemodel verstaan waarbij min of meer aanverwante organisatie-onderdelen (bijvoorbeeld afdelingen) zijn geclusterd in drie tot acht overkoepelende organisatie-onderdelen (bijvoorbeeld sectoren, diensten of directies). De directeur van een overkoepelend organisatieonderdeel is vaak integraal verantwoordelijk voor alle onder hem vallende organisatieonderdelen. Directies hebben veelal hun eigen ondersteunende stafafdelingen. De directeurs tezamen vormen het managementteam dat wordt voorgezeten door de provinciesecretaris. Andere in de praktijk vaak voorkomende benamingen voor dit model zijn het “dienstenmodel”, het “hoofdgroepenmodel” en het “gegroepeerd beleidsveldenmodel”.

In de provinciebeschrijvingen in dit hoofdstuk zullen de aangetroffen organisatiemodellen getypeerd worden zoals benoemd in bovenstaande tabel. In deze tabel zijn met opzet niet die modellen opgenomen waar provincies pas zeer recent mee experimenteren (bijvoorbeeld het netwerkmodel) of modellen die wel bij gemeenten aangetroffen zijn, maar niet bij provincies (bijvoorbeeld het concernmodel). Op deze modellen wordt in hoofdstuk 7 ingegaan.

²⁹ De nieuwe organisatiemodellen van de provincies Noord-Holland en Flevoland lijken op het griffiemodel omdat beleid en uitvoering in afzonderlijke directies ondergebracht zijn. Ik heb er toch voor gekozen om deze organisatiemodellen te scharen onder het sectorenmodel omdat zij niet over een essentieel onderdeel van een griffiemodel beschikken, namelijk de aanwezigheid van een Griffie.

5.2 Provincie Drenthe

5.2.1 Inleiding

In december 2003 is de provincie Drenthe op initiatief van de provinciesecretaris een organisatieveranderingstraject gestart. De directe aanleiding voor het veranderingstraject was de constatering van de provinciesecretaris dat de organisatie onvoldoende toegerust was voor het realiseren van een aantal opgaven. Op basis van een nadere analyse heeft de secretaris medio 2004 tot het veranderingstraject besloten. In 2005 is het organisatieveranderingstraject afgebroken als gevolg van ondermeer een wisseling in de samenstelling van het college van Gedeputeerde Staten. Adviesbureau Berenschot heeft de provincie Drenthe begeleid in het veranderingsproces.

5.2.2 Verandering van organisatiemodel

In 1985 heeft de provincie Drenthe afscheid genomen van het griffiemodel en is het overgestapt op een sectorenmodel. Dit model heeft dienst gedaan tot 1997 en is in een toenmalig veranderingstraject vervangen voor een afdelingenmodel (in Drenthe één-dienstmodel geheten). Het model bestond uit negen productgroepen (Economie, Verkeer & Vervoer, Handhaving, Cultuur & Welzijn, Wegen & Kanalen, Ruimte & Water, Landelijk Gebied, Bodem, Milieubeheer) en zeven stafgroepen (Kabinet, Financiën & Control, Personeel & Organisatie, Communicatie, Automatisering, Facilitaire Groep, Concernzaken). De productgroepen werden gezien als de operationele kern van de organisatie. De stafgroepen zorgden voor ondersteuning. De feitelijke inzet en expertise gebeurde echter ook in tijdelijke projecten en programma's. Er werd daarbij gekozen voor een platte organisatie met korte verantwoordingslijnen waarbij zo weinig mogelijk scheiding tussen beleid en uitvoering plaatsvindt. Integraal management van mensen, middelen en prestaties stond voorop.

Om de geconstateerde knelpunten op te lossen heeft de provincie Drenthe een aantal verbeteropgaven, uitgangspunten en randvoorwaarden opgesteld. Na een aantal alternatieven overwogen te hebben heeft de provincie uiteindelijk gekozen voor een nieuw organisatiemodel waarbij de voordelen, gelet op de schaal en de specifieke situatie van de provincie, het grootst zijn. Besloten werd de organisatie te “kantelen” van een “naar functiegebied ingerichte staforganisatie” naar een “klant gerichte staforganisatie”. De gekozen variant zou een goede mix waarborgen tussen de gewenste kanteling naar opdrachtgevers en een goede functionele afstemming tussen kaderstellers, adviseurs, controllers en gebruikers. Eén en ander uit zich in aanpassingen in werkwijzen en sturing en ook in een nieuwe hoofdstructuur, bestaande uit eenheden die homogeen zijn gericht op één type klant of opdrachtgever. Naast één baas heeft de medewerker in principe ook één type opdrachtgever. Het belangrijkste gevolg is dat de naar functiegebied ingerichte staforganisatie kantelt en via de rollen zich richt naar de opdrachtgevers (college, directie, groepen). Doordat eenheden gebundeld worden rond de opdrachtgever, is de relatie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer helemaal helder. Het nieuwe organisatiemodel telt negen productgroepen (Cultuur & Welzijn, Landelijk Gebied, Economie, Ruimte & Water, Milieubeheer, Bodem, Handhaving, Verkeer & Vervoer, Wegen & Kanalen) en de volgende stafonderdelen: Audit & Onderzoek, Concernstaf, Algemene Service, Div / Docucentrum, Automatisering, Administraties en een aantal bedrijfsbureaus.

Het uiteindelijke organisatieplan is in maart 2005 gereed gekomen. In de fase van definitieve besluitvorming bleek het plan op onvoldoende draagvlak te kunnen rekenen.

Een belangrijke stem in het besluit om het traject stop te zetten had de net tussentijds nieuw aangetreden portefeuillehouder P&O. Deze nieuwe portefeuillehouder had onvoldoende vertrouwen in het ingezette veranderingstraject. Het gepresenteerde organisatiemodel zou de geconstateerde knelpunten onvoldoende oplossen. Bovendien had de organisatie grote kritiek op het verloop van het traject. De belangrijkste punten van kritiek vormden de samenstelling van de stuurgroep (onvoldoende betrokkenheid directie, deelname van te veel belanghebbenden bij de uitkomst van het traject), gebrek aan regie (onduidelijke verdeling opdrachtgever/opdrachtnemer), de rol van adviesbureau Berenschot (onvoldoende doortastend en regisserend), onvoldoende communicatie met de medewerkers en het te snel trekken van conclusies (met name over mogelijke organisatievormen). Ook was het gekozen organisatiemodel strijdig met enkele vooraf geformuleerde uitgangspunten. Tot slot ontstond door de clustering naar rollen op functieniveau taakverarming en ontstonden er op taakniveau nieuwe knelpunten. De organisatieverandering was daarmee van de baan.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het creëren van een betere stafondersteuning;
- de provincie Drenthe in 1985 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model vervolgens in 1997 in te ruilen voor een afdelingenmodel. Ook in 2005 was men voornemens voor een afdelingenmodel te kiezen;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces voor en na de organisatieverandering gelijk was en het aantal ondersteunende organisatie-onderdelen toegenomen is.

5.2.3 Motieven om van structuur te veranderen

In december 2003 heeft de provinciesecretaris in een directiebrief aan alle medewerkers een aantal knelpunten en organisatievernieuwingen geschetst voor de periode 2004-2007. De provinciesecretaris gaf in deze brief aan dat, ondanks dat hij van mening was dat de hoofdstructuur goed functioneerde, er aanpassingen noodzakelijk waren. Hij concludeerde dat de ondersteuning door de stafgroepen niet voldoende functioneerde. Ook concludeerde hij dat er hulpstructuren, programma's en projecten dwars door de organisatie heen tot stand waren gekomen. De ontwikkeling van de werkwijze door de organisatie vroeg volgens de provinciesecretaris om een aanpassing van de dienstverlening en daarmee om een aanpassing van het organisatiemodel. De secretaris kwam hoofdzakelijk tot zijn conclusie op basis van eigen waarnemingen. Daarnaast voorzag ook de managementletter van de accountant hem van input. Volgens de accountant was de organisatie financieel onvoldoende in control. Als belangrijkste oorzaak voor de geconstateerde knelpunten werd het onvoldoende consequent uitvoeren van de reorganisatie uit 1997 gezien. De destijds geconstateerde knelpunten waren maar voor een deel verholpen.

De provinciesecretaris heeft op basis van een eigen eerste analyse in januari 2004 samen met de hoofden van de stafgroepen een nadere knelpuntenanalyse opgesteld. De drie hoofdconclusies uit dit onderzoek waren dat:

- de organisatie beter in control moet zijn in termen van "plan-do-check-act";
- de afbakening, indeling en invulling van taken en rollen beter moest; en
- het grote aantal stafgroepen de lijnsturing bemoeilijkte.

Op basis van deze inventarisatie van knelpunten heeft de provinciesecretaris in april 2004 nogmaals een onderzoek naar mogelijke knelpunten uitgevoerd waarbij hij tevens suggesties voor verbeteringen aangereikt heeft. Zo was hij van mening dat begrippen als integraal management, control, audit en interne controle verduidelijkt zouden moeten worden. Tevens concludeerde hij dat organisatieonderdelen verschillende verwachtingen hadden en dat de rollen van diverse functionarissen en organisatieonderdelen onduidelijk waren. Met tachtig medewerkers van de provincie is vervolgens door middel van een zogenaamde rollenmatrix de probleemanalyse aangescherpt. Daarbij heeft men producten geïnventariseerd om vervolgens per product te bepalen welke rol de staf en de ondersteuning daarin hadden. Samengevat waren de belangrijkste bevindingen uit de rollenmatrix dat:

- de drie klanten (Gedeputeerde Staten, directie en groepshoofden) zich allen onvoldoende ondersteund voelden;
- de organisatie onvoldoende “in control” was omdat de directie haar kaderstellende taak onvoldoende waar kon maken; en
- er ontevredenheid was over de kwaliteit en het nut van een deel van de door de staf geleverde producten.

Op basis van de knelpuntenanalyse heeft de provinciesecretaris besloten een organisatieveranderingstraject te starten. Daarbij heeft hij een aantal verbeteropgaven geformuleerd teneinde de knelpunten te verhelpen.

In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat:

Tabel 5.3: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Drenthe

Tijdstip	Actie
December 2003	Aankondiging gefaseerde organisatieverandering door directie aan personeel
Januari 2004	Inventarisatie van problemen door de directie en stafgroepshoofden
April 2004	Nadere probleemanalyse
Mei 2004	Conferentie integraal management
Mei 2004	Positief advies van ondernemingsraad over de bevindingen van de probleemanalyse
Juni 2004	Rollenmatrix
September 2004	Inrichtingsplan
Oktober 2004	Veranderplan
Maart 2005	Laatste versie van concept-reorganisatieplan
April 2005	Bespreking in Georganiseerd Overleg
Mei 2005	Bespreking in de Ondernemingsraad
Vanaf mei 2005	Besluit van college van Gedeputeerde Staten
2005	Stopzetten organisatieverandering

5.2.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de argumenten om van organisatie-model te veranderen vooral intern van aard waren. Het belangrijkste interne knelpunt was het gebrek aan ondersteuning van de lijn door de staf. De staf leverde niet wat de lijn nodig had; vraag en aanbod kwamen niet overeen. De staf pakte een aantal opgaven, zoals de invoering van het functiewaarderingssysteem voor provincies (Fuwaprov) en competentie-management, het invoeren van informatiemanagement en het herinrichten van de financiële functie, onvoldoende op. Volgens gesprekspartners is de gebrekkige stafondersteuning deels te

wijten aan het niet goed afmaken van de reorganisatie van 1997. Knelpunten zijn destijds halfslachtig weggenomen. Zo is bij het invoeren van integraal management in 1997 binnen de productgroepen de laag van teamcoördinatoren geïntroduceerd. Echter binnen de stafgroepen heeft men dit nagelaten. Mede als gevolg hiervan kon de staf niet die producten leveren waar de lijn om vroeg. Als andere oorzaken voor een gebrekkige stafondersteuning worden de vermenging van rollen binnen de staf, het aantal stafgroepen, de kwaliteit van stafproducten, het diffuse opdrachtgeverschap en de kwaliteit van de staffunctionarissen, genoemd.

Externe motieven hebben een ondergeschikte rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Externe argumenten die, overigens vooral in het begin van het veranderingstraject, een rol hebben gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen zijn de invoering van de nieuwe provinciale CAO en de nieuwe wettelijke taken van de commissaris van de Koningin in het kader van de Wet dualisering provinciebestuur (bijvoorbeeld het opstellen van het burgerjaarverslag).

In de gesprekken wordt isomorfie een beperkte rol toegedicht in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Adviesbureau Berenschot heeft bijvoorbeeld een rol gespeeld bij het inventariseren van knelpunten. Deze knelpunteninventarisatie is mede van invloed geweest op het besluit van de provinciesecretaris om van organisatiemodel te veranderen.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Drenthe als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.4: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Drenthe

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Wel
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Geen
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Uit het onderzoek blijkt dat er een verschuiving in motieven plaats heeft gevonden gedurende het organisatieveranderingstraject. Waar aanvankelijk bij de start van het traject ook externe ontwikkelingen, zoals de nieuwe taken van de commissaris van de Koningin en de invoering van de nieuwe provinciale CAO, een rol speelden, zijn deze in het definitieve reorganisatieplan niet meer pregnant aangetroffen. In het reorganisatieplan lag de nadruk vooral op interne motieven. Interne motieven zijn daarmee van doorslaggevend belang geweest. Externe motieven zijn dan wel de “trigger” geweest om de organisatie door te lichten en vormen daarmee een aanleiding voor de reorganisatie, echter pas op basis van de uitkomsten van de doorlichting (met interne knelpunten als resultaat) is tot een reorganisatie besloten. Derhalve heb ik geconcludeerd dat de interne motieven het doorslaggevend motief voor het starten van een reorganisatie zijn geweest en dat externe motieven een eerste aanleiding hebben gevormd.

Naast de motieven zoals die in het reorganisatieplan genoemd zijn, blijkt uit de gesprekken dat er ook andere doelen een rol hebben gespeeld in het besluit om van organisatie-model te veranderen. Voorbeelden van dergelijke strategische doelen zijn:

- het uit willen kleden van de rol van de staf. De staf zou slechts nog uitvoerende taken en geen taken gericht op beleidsontwikkeling of -advisering op moeten pakken;
- het bevorderen van doorstroming en roulatie van managers, zowel binnen productgroepen als binnen stafgroepen;
- het creëren van nieuwe managementfuncties op stafniveau;
- het versnellen en in beweging krijgen van de organisatie; en
- de “macht” (bemoeienis) van het college van Gedeputeerde Staten in relatie tot de organisatie tot normale proporties terug brengen.

Alternatieven voor de reorganisatie zijn niet of nauwelijks overwogen. De provincie Drenthe heeft gekozen voor een structuurverandering, zonder dit vergezeld of vooraf te laten gaan door een organisatiebreed cultuurveranderingstraject. Dit is opmerkelijk omdat uit een stuurgroepverslag blijkt dat de aanwezige organisatiecultuur wel degelijk een probleem is. Het verslag meldt “bij de verandering is samenhang tussen cultuur en inrichting nodig. Het gaat daarbij om open deuren als afspraak is afspraak”.

Alhoewel het reorganisatieplan volgens de onderzoeker goed in elkaar zit, is het besluit om van organisatie-model te veranderen toch vooral gebaseerd op perceptie van de provinciesecretaris. Deze heeft het besluit om van organisatie-model te veranderen genomen op basis van een knelpunteninventarisatie. Deze is vooral gebaseerd op eigen waarneming en op een doorlichting door adviesbureau Berenschot. Een analyse van de aanwezige knelpunten heeft slechts in beperkte mate plaatsgevonden. Ook is onvoldoende op basis van gestelde doelen geanalyseerd of het instrument reorganisatie wel het middel was om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Er is volgens gesprekspartners slechts een beperkte verbinding gemaakt tussen de geconstateerde knelpunten en mogelijke veranderopties. Voorts is het volgens gesprekspartners bij de onderbouwing van het besluit om van organisatie-model te veranderen opmerkelijk dat argumenten in het reorganisatieplan toegeschreven zijn naar vooropgestelde ambities van de directie. Voor een deel zijn slechts die argumenten opgenomen die ondersteunend zijn aan de visie van de directie.

Het initiatief voor de organisatieverandering lag bij de provinciesecretaris. Hij heeft vrijwel geheel zelfstandig het besluit om van organisatie-model te veranderen genomen. Opmerkelijk is dat het organisatieveranderingstraject door ingrijpen van de tussentijds aangetreden portefeuillehouder P&O is afgebroken. Draagvlak voor het veranderingstraject vanuit het bestuur nam af.

5.3 Provincie Flevoland

5.3.1 Inleiding

In november 1991 is de provincie Flevoland op initiatief van de toenmalige provinciesecretaris een organisatieveranderingstraject gestart. Geheel eenzijdig heeft de provinciesecretaris een notitie opgesteld waarin hij een aantal knelpunten in de organisatie heeft aangestipt. Tevens heeft hij voor de geconstateerde knelpunten, in de vorm van een voorstel voor een nieuw organisatiemodel, een oplossing aangedragen. De directe aanleiding voor de provinciesecretaris om de notitie te schrijven was onvrede bij hem zelf over het functioneren van de organisatie. Op 1 januari 1994 is de nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. Adviesbureau Berenschot heeft de provincie Flevoland begeleid bij de organisatieverandering.

5.3.2 Verandering van organisatiemodel

De provincie Flevoland bestaat pas sinds 1986. Bij de oprichting heeft de provincie gekozen voor een afdelingenmodel (in Flevoland één-dienstmodel geheten). Dit organisatiemodel is per toeval ontstaan. Vanuit diverse rijksonderdelen, bijvoorbeeld vanuit Rijkswaterstaat, zijn begin 1986 taken overgeheveld naar de nieuw ontstane provincie. Er werd gekozen voor het oprichten van één ongedeelde dienst. Binnen die dienst werden tien afdelingen gevormd, vijf daarvan waren gericht op het primaire proces (Welzijn, Wegen & Verkeer, Water & Milieu, Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening & Volkshuisvesting) en vijf afdelingen vormden de staf (Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden, Voorlichting, Financiën, Personeel & Organisatie, Interne Zaken). De provinciesecretaris stuurde als primus inter pares de afdelingshoofden aan. De provincie heeft in tegenstelling tot andere provincies geen griffiemodel gekend.

De provinciesecretaris heeft in zijn notitie in 1991 uitgangspunten voor het nieuwe organisatiemodel geformuleerd. Uiteindelijk heeft de provincie besloten tot het instellen van een vier hoofdig directieraad. Deze directieraad is gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie. Tevens is een adjunct-provinciesecretaris benoemd en zijn er drie sectoren opgericht, twee ervan gericht op het primaire proces (Implementatie & Ontwikkeling, Provinciale Planvorming) en één ondersteunende sector (Middelen). In feite is er een extra managementlaag gecreëerd en zijn afdelingen verdeeld over deze managers. De drie aangestelde hoofden waren afkomstig uit de bestaande organisatie. Uit de gesprekken is gebleken dat de keuze voor het sectorenmodel arbitrair was. De keuze voor het model werd verklaard doordat het model medio jaren negentig erg in de mode was en doordat adviesbureau Berenschot in het verleden goede ervaringen met het model had gehad.

In het nieuwe model zijn beleid en uitvoering gescheiden van elkaar ondergebracht in aparte sectoren. Dit in tegenstelling tot in het oorspronkelijke model.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het scheiden van beleid en uitvoering;
- de provincie Flevoland geen griffiemodel heeft gekend. In 1986 heeft de provincie bij het vormgeven van een organisatiemodel voor de nieuwe provincie gekozen voor een afdelingenmodel. Dit model heeft men bij de organisatieverandering van 1994 ingeruild voor een sectorenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met het proces als leidend criterium; en

- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafonderdelen in het nieuwe model in vergelijking met het oorspronkelijke model afgenomen zijn.

5.3.3 Motieven om van structuur te veranderen

In de notitie uit 1991 van de toenmalige provinciesecretaris kondigde deze aan dat “na ongeveer zes jaar in deze setting gefunctioneerd te hebben, de tijd rijp was om stil te staan bij de vraag of de structuur wel gebracht heeft wat er van verwacht werd, en ook, of die structuur de komende jaren toereikend zou zijn om de taken op adequate wijze te verwezenlijken”.

De ontwikkelingen binnen de provincie Flevoland werden sinds de oprichting gekenmerkt door een sterke toename van de hoeveelheid en complexiteit van taken. Deze taakuitbreiding en –verzwaring was in belangrijke mate het gevolg van decentralisatie van rijkstaken, de ontwikkeling van het gebied en het gestegen ambitieniveau van de provincie. Mede door deze factoren heeft zich door de jaren heen een gestage groei van de personeelsformatie voor gedaan. De schaalvergroting heeft voor tal van organisatorische knelpunten gezorgd. Bovendien was de toenmalige provinciesecretaris van mening dat ook externe ontwikkelingen het nodig maakten het organisatiemodel te herbezien. Hij refereerde daarbij aan discussies over het functioneren van de bestuurlijke organisatie als gevolg van decentralisatie van rijkstaken, over de toenemende belangstelling voor het werken met prestatiebegrotingen en over de toedeling van financiële middelen aan provincies.

In zijn notitie heeft de toenmalige provinciesecretaris zeven knelpunten genoemd op basis waarvan hij tot de conclusie kwam dat een organisatieverandering noodzakelijk was. Zo had hij twijfels over de slagvaardigheid van de organisatie. Ondanks dat de organisatie gegroeid was telde de provincie nog te weinig medewerkers om actuele ontwikkelingen bij te kunnen houden. Bovendien werd de werkwijze in de organisatie gekenmerkt door het feit dat iedere medewerker toegang had tot alle ambtelijke en bestuurlijke functionarissen. Coördinatie en afstemming zorgden aan het eind van de keten tot interventies die de slagvaardigheid in de afwikkeling van zaken beperkten. Ook had de provinciesecretaris de functie van flessenhals gekregen. Alle schriftelijke communicatie met het college en de buitenwereld passeerden de provinciesecretaris. De grens wat één persoon aan kon was genaderd. Naast een onvoldoende slagvaardige organisatie beoordeelde de provinciesecretaris de organisatie ook als te kwetsbaar. De omvang van de formatie leidde ertoe dat in de organisatie verhoudingsgewijs veel functies voorkwamen waarvoor slechts één medewerker was. Dat maakte de organisatie gevoelig voor uitval van medewerkers. Langdurige afwezigheid werd opgevangen door het inhuren van externen. Ook de staf functioneerde niet goed. De staf was te groot, de leden van de staf dachten in een verschillend abstractieniveau, afspraken werden niet goed nagekomen en het gedrag van leden van de staf werd gekenmerkt door territoriumafbakening. Tot slot was de provinciesecretaris ontevreden over de kwaliteit van de financiële functie, de mate van automatisering, de onevenwichtigheid van de afdelingen onderling en de efficiëntie van de interne ondersteuning.

Concluderend stelde de provinciesecretaris dat twee hoofdknelpunten de directe aanleiding vormden voor de organisatieverandering. Ten eerste de verkokering van beleidsterreinen. De functie van de provincie als plannende instantie vroeg om integrale plannen. En ten tweede was de staf, bestaande uit de tien afdelingshoofden en de provinciesecretaris, in omvang te groot en te divers om hierop efficiënt in te spelen. Omdat de notitie van de provinciesecretaris slecht in de organisatie was gevallen heeft hij een externe deskundige gevraagd een second opinion te schrijven. Deze adviseur concludeerde

dat een structuurverandering niet nodig was om de geschetste knelpunten te verhelpen. Toch besloot de provinciesecretaris de organisatieverandering door te zetten. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.5: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Flevoland

Tijdstip	Actie
November 1991	Notitie van de provinciesecretaris over voornemen tot organisatieverandering
November 1991	Aanvullende notitie over functioneren staf
December 1991	Plan van aanpak organisatieverandering
Juni 1992	Besluit Provinciale Staten tot organisatieaanpassing
Juli 1992	Instellen van een managementteam dat invulling aan het besluit moet geven
1994	Operationeel zijn nieuwe organisatie

5.3.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle genoemde redenen om te reorganiseren intern van aard zijn. Het betrof voor het merendeel knelpunten in de verkokering van de afdelingen en de inefficiënte ondersteuning door de staf. De organisatie en werkwijze van zowel afdelingen uit het primaire proces als van stafafdelingen werd door de provinciesecretaris als onvoldoende beoordeeld om te kunnen voldoen aan toekomstige ontwikkelingen.

In eerste instantie zijn externe motieven dan ook geen directe aanleiding te zijn geweest om te reorganiseren. Dit is echter niet helemaal waar. De provinciesecretaris heeft immers interne knelpunten benoemd om daarmee aan te kunnen tonen dat de organisatie onvoldoende in staat was in te spelen op externe ontwikkelingen. Daarmee hebben externe ontwikkelingen zeker een rol gespeeld in het besluit om te reorganiseren. Opmerkelijk is echter dat de motieven om te reorganiseren in de documenten vooral gericht zijn op interne knelpunten.

Op basis van de documentenstudie kan niet vastgesteld worden of isomorfie een rol heeft gespeeld in het organisatieveranderingsproces. Echter uit de gesprekken is gebleken dat isomorfie wel degelijk van invloed is geweest. Alhoewel de provinciesecretaris zelf volledig verantwoordelijk was voor de knelpuntenanalyse en het besluit om te reorganiseren, heeft adviesbureau Berenschot een belangrijke stem gehad in de keuze voor een organisatie-model.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Flevoland als motief hebben gediend om van organisatie-model te veranderen.

Tabel 5.6: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Flevoland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Wel
5. Managerial trends	Wel
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Wel
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Geen
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Uit het onderzoek blijkt dat er gedurende het organisatieveranderingsproces een verschuiving in motieven plaats heeft gevonden. Waar aanvankelijk bij de start van het traject zwaar werd ingezet op een aantal ontwikkelingen in de omgeving, bijvoorbeeld decentralisatie van rijkstaken, het belang van prestatiebegrotingen en de toedeling van financiële middelen aan provincies, werden deze argumenten in het verloop van het organisatieveranderingsproces van ondergeschikt belang. De nadruk kwam vrijwel volledig te liggen op een aantal interne knelpunten. Ook hier geldt dat externe motieven een aanleiding vormden voor het verkennen van de mogelijkheid tot een reorganisatie maar dat interne knelpunten het daadwerkelijke motief zijn geweest om de reorganisatie te starten.

Van andere motieven dan de door de provinciesecretaris geschetste motieven is geen sprake. In de notitie is de toenmalige provinciesecretaris behoorlijk ongenueanceerd en weinig verhullend geweest. Ook kan geconcludeerd worden dat de provinciesecretaris volledig zijn eigen gang is gegaan, zonder anderen daarbij te betrekken. Door openlijk zijn twijfels op te schrijven over de bestaande organisatie heeft hij op een strategische manier het reorganisatieproces in gang gezet.

Alternatieven in plaats van een organisatieverandering zijn niet overwogen. De provincie Flevoland heeft gekozen voor een structuurverandering, zonder dit vergezeld of vooraf te laten gaan door een organisatiebreed cultuurveranderingstraject. Ook (marginale) ingrepen binnen het bestaande organisatiemodel zijn niet overwogen. De knelpunten waren volgens de provinciesecretaris zodanig dat een nieuw organisatiemodel de enige oplossing was. Gesprekspartners plaatsen daar overigens vraagtekens bij, gesteund door de second opinion van een externe adviseur. Gesprekspartners geven met de wetenschap van nu aan dat destijds niet voor een organisatieveranderingstraject gekozen had moeten worden. Ook

het instellen van projectdirecteuren had veel van de geconstateerde knelpunten kunnen ondervangen.

5.4 Provincie Friesland

5.4.1 Inleiding

In 2000 is de provincie Friesland op initiatief van de toenmalige provinciesecretaris een organisatieveranderingstraject gestart. De directe aanleiding voor het veranderingstraject was een gebrekkige organisatie rondom de financiële functie en het slecht functioneren daarvan. Deze constatering vloeiende voort uit achtereenvolgende rapporten van Deloitte & Touche en PriceWaterhouseCoopers (PWC). Adviesbureau Twynstra Gudde is vervolgens gevraagd de organisatie door te lichten en aanbevelingen voor verbetering te doen. Op 1 januari 2003 is de nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. Het ontwikkelingsproces is nog steeds gaande.

5.4.2 Verandering van organisatiemodel

In 1984 heeft Friesland afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel (in Friesland hoofd-stafgroepenmodel geheten). Daarbij werden er twee sectoren (Provinciale Waterstaat, Maatschappij & Omgeving) gecreëerd gericht op het primaire proces en twee ondersteunende sectoren. In 1996 heeft er een volgende grote reorganisatie plaats gevonden met een formatiereductie als doel. Het bestaande sectorenmodel is daarbij gehandhaafd. In de periode 2000-2003 heeft de provincie opnieuw een organisatieverandering doorgevoerd. Ook daarbij is het sectorenmodel gehandhaafd, echter in gewijzigde vorm. Deze laatste reorganisatie heb ik onderzocht.

Om de geconstateerde knelpunten uit de organisatiedoorlichting in 2000 te verhelpen heeft de provincie Friesland een aantal indelingscriteria en doelen benoemd. Daarbij is er voor gekozen om het aanwezige sectorenmodel te handhaven, maar wel anders in te delen. Zo is de sector Maatschappij & Omgeving opgedeeld in drie nieuwe sectoren (Welvaart & Welzijn, Landelijk Gebied & Milieu, Ruimte & Infrastructuur & Water), is de Provinciale Waterstaat gehandhaafd en is er een ondersteunende sector (Concern & Bestuursondersteuning) opgericht. Ook is het werken met projecten hoger op de agenda komen te staan door onder meer een eenheid Projecten & Programma's direct onder de directie te plaatsen. Tot slot zouden leidinggevendend zich minder op inhoud en meer op medewerkers moeten richten en zou de aandacht voor de ondersteunende functie van de staf toe moeten nemen. De provincie heeft gekozen voor vier organisatielagen (directie, sectoren met sectorhoofden, teams met teamleiders en de medewerkers in de teams), waarvan drie hiërarchische. Om de integratie, coördinatie en samenhang binnen de ambtelijke organisatie te versterken is er naast de provinciesecretaris ook een adjunct secretaris benoemd. Ook is de provinciesecretaris niet langer meer de directeur van de stafsector. Getweeën vormen zij de directie.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het “verhangen” van organisatie-onderdelen;
- de provincie Friesland in 1984 het griffiemodel in heeft geruild voor een sectorenmodel en dat dit model bij de reorganisaties van 1996 en 2003 is gehandhaafd;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en

- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces is toegenomen en het aantal ondersteunende organisatie-onderdelen is teruggebracht.

5.4.3 Motieven om van structuur te veranderen

In de periode 1999-2000 hebben achtereenvolgens de adviesbureaus Deloitte & Touche en PriceWaterhouseCoopers een onderzoek gedaan naar de financiële functie bij de provincie Friesland. Tijdens de behandeling van het rapport in een statencommissie is gevraagd naar een verdere uitwerking van de organisatieontwikkeling op het gebied van integraal management en cultuur. Daarnaast is tijdens de algemene beschouwingen door Provinciale Staten gevraagd de aanbevelingen op het gebied van de financiële functie in een organisatorische context te plaatsen. De toenmalige provinciesecretaris (aangetrokken na de reorganisatie van 1996 en opgestapt in 2003) heeft toen top-down besloten om een organisatie-ontwikkelingstraject te starten, zonder de term reorganisatie te gebruiken. Een structuurverandering zou immers niet aan de orde zijn. Al snel bleek echter dat een cultuurverandering zonder een structuuringreep onmogelijk was. De provinciesecretaris heeft vervolgens adviesbureau Twynstra Gudde gevraagd een consultatieronde uit te voeren met als opdracht de ontwikkelingsdoelen en de consequenties daarvan voor de inrichting en de werkwijze van de provinciale organisatie te expliciteren.

Uit de consultatieronde bleek dat de knelpunten zich concentreerden rondom vier thema's. Het eerste thema was de strategische sturing en eenheid van leiding. De span of control bleek niet op maat te zijn; het aantal medewerkers per leidinggevende verschilde sterk. In een fors aantal eenheden was het aantal medewerkers per leidinggevende te groot. De aanvaardbaar geachte norm van vijftien tot vijftwintig medewerkers per leidinggevende week aanzienlijk af van de aanwezige realiteit. Daarnaast concludeerde men dat de positionering van de directie onhelder was en dat de interactie tussen de directie, sectorhoofden en teamclusterleiders onvoldoende was. Ook ontbrak het aan eenduidigheid in aansturing.

Het tweede thema was de omgevingsgerichtheid van de organisatie. Geconcludeerd werd dat de sectoren onvoldoende maatschappelijk herkenbaar waren en dat ook de team- en sectorplannen onvoldoende omgevingsgericht waren. Medewerkers zouden onvoldoende bijdragen aan het realiseren van meer omgevingsgerichtheid en er werd niet genoeg in tijdelijke structuren met externe werking geopereerd.

Als derde thema werd de flexibiliteit en slagvaardigheid van de organisatie genoemd. Medewerkers waren onvoldoende flexibel en slagvaardig. Ook het samenspel tussen beleidssectoren en staf was voor verbetering vatbaar. Er zou meer gewerkt moeten worden in projecten en programma's. Bij de reeds aanwezige projecten werd opgemerkt dat deze onhelder gepositioneerd waren en dat ze niet op de afgesproken wijze opgepakt werden.

Als laatste thema werd het professionaliseren van medewerkers en het bieden van een inspirerende werkomgeving genoemd. Er zou onvoldoende aandacht zijn voor het binden en boeien van medewerkers. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden werden onvoldoende toebedeeld aan medewerkers. Bovendien werd de gevarieerdheid in werk en de ontwikkelingsperspectieven van medewerkers als onvoldoende ervaren. Leidinggevendenden zouden minder op resultaat moeten sturen en meer moeten coachen. Ook leidinggevendenden zelf zouden meer gecoacht moeten worden.

In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.7: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Friesland

Tijdstip	Actie
1999	Rapport Deloitte & Touche
April 2000	Rapport PWC over de inrichting financiële functie
Juni 2000	Bespreken rapport in PS, inclusief opdrachtverlening tot bepalen consequenties voor inrichting organisatie
Juni-sept 2000	Consultatieronde door Twynstra Gudde
Juni 2001	Startnotitie nieuwe organisatie
2001	Hoofdpijnen notitie
2001	Plan van aanpak voor concretisering hoofdstructuur
December 2001	Organisatieplan
2002	Besluit tot een organisatieverandering
Januari 2003	Start nieuwe organisatie

5.4.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de directe aanleiding om van organisatiemodel te veranderen vrijwel volledig een gevolg is van interne organisatorische knelpunten. De belangrijkste knelpunten waren allereerst een gebrekkig functionerend managementteam en de slechte relatie tussen MT-leden. Ook was er sprake van onvoldoende kwaliteit op managementniveau en spraken medewerkers elkaar niet aan op slecht functioneren. Verder was de organisatie onbestuurbaar als gevolg van de te grote sectoren. Tot slot was er sprake van een hoge mate van verkokering en bureaucratie. Ondanks de conclusie dat de organisatie onvoldoende aan zou sluiten op de maatschappelijke omgeving, hebben externe motieven slechts een ondergeschikte rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Door het splitsen van de sector Maatschappij & Omgeving zou de organisatie beter aansluiten op de behoefte van de samenleving. Enige onderbouwing van deze bewering heeft nooit plaatsgevonden. Dit argument heeft volgens gesprekspartners bij de provincie Friesland dan ook vooral als gelegenheidsargument richting het bestuur gediend. Bij het bestuur zou immers draagvlak gecreëerd moeten worden voor een besluit om te reorganiseren. Een dergelijk extern gericht argument zou de kans op bestuurlijke instemming vergroten. Het besef dat externe ontwikkelingen belangrijk zijn en dat ze consequenties hebben voor het functioneren van de organisatie, is pas gekomen na het doorvoeren van de structuurverandering. Na 2003 is immers Fuwaprov (functiewaarderingssysteem voor provincies) gaan spelen, is de discussie over de rol en positie van de provincie op gang gekomen en beseften men dat de noodzaak om integraal te werken groot was.

De rol van isomorfie als motief om te veranderen kon op basis van de documenten niet aangetoond worden. Uit de gesprekken blijkt echter dat isomorfie wel degelijk een rol heeft gespeeld, zowel bij het besluit om te reorganiseren als bij de vormgeving van het organisatiemodel. Friesland heeft immers intensief gebruik gemaakt van de diensten van diverse adviesbureaus. Zo is bijvoorbeeld Twynstra Gudde nauw betrokken geweest bij het formuleren van knelpunten op basis waarvan tot een reorganisatie besloten is. Ook heeft dit bureau suggesties gedaan voor de vormgeving van de nieuwe organisatie. Gesprekspartners geven aan dat de relatie tussen de externe projectleider en de toenmalige provinciesecretaris van dien aard was, dat de provinciesecretaris zich veel gelegen liet aan de mening van de externe adviseur. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat trends en ontwikkelingen bij andere provincies mogelijk ook een rol hebben gespeeld in het besluit om te reorganiseren.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Friesland als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.8: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Friesland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Uit het onderzoek blijkt dat er gedurende het traject een verschuiving heeft plaats gevonden in motieven om van organisatiemodel te veranderen. In 2000 is het organisatieontwikkelingstraject gestart als gevolg van het onvoldoende ingebed zijn van de financiële functie. Dit doel heeft in het vervolg van het organisatieveranderingstraject slechts een beperkte rol gespeeld. De belangrijkste verklaringen hiervoor waren volgens gesprekspartners een gebrek aan besef van urgentie en de complexiteit van de problematiek. Ook geven gesprekspartners aan dat de gebrekkige financiële functie als gelegenheidsargument heeft gediend om een reorganisatie te kunnen starten. Al snel werd de nadruk verlegd naar de vier eerder genoemde ontwikkelingsthema's. Deze vier thema's zijn op een hoog abstractieniveau geformuleerd en vormden de officiële motieven om te reorganiseren.

Voorts laat het onderzoek zien dat er naast een aantal formele motieven om van organisatiemodel te veranderen ook nog andere doelen een rol hebben gespeeld in het besluit om te veranderen. Een voorbeeld van dergelijke doelen is dat de kwaliteit van enkele sectormanagers en middenkadermanagers als onvoldoende ervaren werd. De reorganisatie is zonder dat het expliciet zo benoemd werd gebruikt als selectie-instrument voor het management. Twee sectormanagers zijn na de reorganisatie ook niet meer op hun post teruggekeerd, hetzelfde geldt voor een aantal middenkadermanagers. Een ander voorbeeld is dat verhoudingen in het managementteam slecht waren. De toenmalige provinciesecretaris kon niet overweg met beide sectordirecteuren.

Eind jaren negentig was er een gemeenschappelijk besef in de organisatie dat verandering noodzakelijk was. De organisatie werd als “ziek” ervaren. Gestart werd met een cultuurveranderingstraject. Nadrukkelijk werd door de provinciesecretaris gesteld dat een structuurverandering niet aan de orde was. Een “vrijdenkersgroep” heeft in een poging de aanwezige cultuur te veranderen knelpunten in de organisatiecultuur vastgesteld en vervolgens voor de knelpunten “gewenst gedrag” bepaald. De resultaten zijn vastgelegd in een inspiratienota. Al snel werd echter duidelijk dat een cultuurverandering zonder een structuuringreep niet mogelijk zou zijn. Er volgde een grootscheepse organisatieverandering waarvan met name het management de gevolgen heeft ondervonden. Managers moesten opnieuw solliciteren naar een leidinggevende functie. Ook werd er een nieuw organisatie-model gecreëerd. Dit is per 1 januari 2003 ingevoerd. De invoering van een nieuw organisatie-model was anno 2006 nog niet ten einde. De provincie Friesland heeft ervoor gekozen het organisatieveranderingsproces organisch vorm te geven. Daar waar er knelpunten geconstateerd worden, tracht men ze gelijk te verhelpen. Er is permanente aandacht voor organisatieverandering.

Uit het onderzoek blijkt dat het besluit om te reorganiseren slechts beperkt onderbouwd is. Volstaan werd met een inventarisatie van knelpunten zonder dat uit een objectieve analyse bleek dat de geconstateerde knelpunten een reorganisatie rechtvaardigden. Ook de doelen zoals die vooraf gesteld waren bleken dermate abstract te zijn, dat uit een koppeling tussen de doelen en knelpunten niet af te leiden was dat een reorganisatie noodzakelijk was. Vooral de extern gerichte doelen waren slechts beperkt onderbouwd. Volstaan werd veelal met de conclusie dat de maatschappelijke herkenbaarheid van de sectoren onvoldoende was, zonder daarvoor bewijskracht aan te dragen.

Opmerkelijk is dat uit een evaluatie van het organisatieveranderingstraject is gebleken dat de reorganisatie nauwelijks heeft geleid tot het realiseren van de vooraf gestelde doelstellingen. Het effect van de reorganisatie is beperkt geweest, met die uitzondering dat de kwaliteit van het management verbeterd is en dat medewerkers meer na zijn gaan denken over enerzijds hun rol in de organisatie en anderzijds over de gewenste richting van de organisatie. Uit de evaluatie blijkt dat de knelpunten zoals die in 2000 bestonden voor een groot deel nog steeds actueel zijn. De reorganisatie heeft daarmee volgens gesprekspartners onvoldoende resultaat opgeleverd. De nadruk is volgens hen te snel op het veranderen van de structuur komen te liggen.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat alhoewel de provinciesecretaris als initiator van het organisatieveranderingstraject gezien wordt, de gedeputeerde P&O ook een groot pleitbezorger van de verandering was. Overigens is de provinciesecretaris vlak na de invoering van de nieuwe structuur bij de provincie Friesland vertrokken. Op dat moment is er bewust voor gekozen een ander type secretaris aan te stellen. De nieuwe secretaris zou meer een verandermanager moeten zijn met vooral aandacht voor human resource management en minder gericht op beheer.

5.5 Provincie Gelderland

5.5.1 Inleiding

In 1999 is de provincie Gelderland op initiatief van de toenmalige provinciesecretaris een organisatieontwikkelingstraject gestart. Daarbij werd vooral ingezet op verandering van gedrag. In 2001 is besloten om ook de structuur te veranderen. Het veranderingsproces was met name gericht op de ondersteunende functies. De aanwezige Bestuursdienst is

opgesplitst in drie ondersteunende sectoren en afdelingen. De directe aanleiding voor het veranderingsproces vormde de constatering dat de toenmalige provinciesecretaris te veel rollen en petten had. In 2002 is het organisatieveranderingstraject afgesloten. Adviesbureau DeLacet heeft de provincie Gelderland begeleid bij de organisatieverandering.

5.5.2 Verandering van organisatie-model

In 1981 heeft Gelderland afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een afdelingenmodel. Er werden twaalf nieuwe afdelingen gecreëerd, acht operationele afdelingen en vier ondersteunende afdelingen. In 1990 heeft de provincie Gelderland een nieuwe organisatieverandering plaatsgevonden waarbij de provincie Gelderland is overgestapt op een sectorenmodel. Het model bestond uit drie organisatie-onderdelen uit het primaire proces (MW, REW, WVV) en één ondersteund onderdeel (Bestuursdienst). De Bestuursdienst bestond daarbij uit de afdelingen Bestuursondersteuning, Bedrijfsvoering, Facilitair Bedrijf en Coördinatie & Beheer.

Om de knelpunten van dat model te verhelpen heeft de provincie Gelderland in 1999 een aantal doelstellingen en uitgangspunten benoemd. Uiteindelijk heeft de provincie gekozen voor een organisatie-model waarbij de Bestuursdienst is opgesplitst in een Concernstaf en in een dienst Services. Hierdoor zouden de concerntaken en de interne dienstverlening beter tot hun recht komen. Daarbij richt de Concernstaf zich op de ondersteuning van de provinciesecretaris en heeft het een strategische-, control- en ondersteunende functie. Binnen de Concernstaf werden twee afdelingen opgericht, de afdeling Concernstrategie en de afdeling Concerncontrol. De dienst Services richt zich op de interne dienstverlening en ondersteuning aan interne klanten. De dienst helpt directeurs bij het optimaliseren van hun bedrijfsvoering door het leveren van hoogwaardige producten en diensten van vooraf afgesproken kwaliteit tegen overeengekomen prijs. De dienst bestaat uit drie afdelingen, namelijk Informatie & Communicatie, Facilitair en Bedrijfsvoering.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het creëren van een betere stafondersteuning;
- de provincie Gelderland in 1981 het griffiemodel ingeruild heeft voor een afdelingenmodel om dit model vervolgens in 1990 te vervangen door een sectorenmodel. In 2001-2002 heeft er binnen het sectorenmodel een grote verandering in structuur plaatsgevonden;
- het nieuwe organisatie-model van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces voor en na de organisatieverandering gelijk is gebleven en dat het aantal ondersteunende organisatie-onderdelen toegenomen is.

5.5.3 Motieven om van structuur te veranderen

Het besluit om te reorganiseren is geleidelijk ontstaan. Aan het besluit liggen diverse onderzoeken en ontwikkelingen ten grondslag. Onderstaand zal hierop ingegaan worden.

In 1999 werd door het nieuwe college van Gedeputeerde Staten een politiek programma ontwikkeld. Dit programma werd vertaald in een werkplan voor de periode 1999-2003. Aandacht werd onder andere gevraagd voor multidisciplinair werken, extra impulsen op het terrein van communicatie en interactieve beleidsvorming, een sterk vernieuwende aanpak van de ICT en het monitoren van beleid. Op basis van dit collegeplan 1999-2003 werd, onder leiding van de provinciesecretaris, een veelomvattend organisatie-

ontwikkelingstraject gestart. Dit traject zou moeten leiden tot een “organisatie met medewerkers, die gericht zijn op openheid, benaderbaarheid, slagvaardig optreden, oplossingsgericht en integraal werken en dat alles met een klantgerichte visie van buiten naar binnen, ofwel met de rug naar het provinciehuis.” Om de gewenste cultuurverandering te bewerkstelligen werd een keuze gemaakt voor vijf sporen, die verder elk uitgewerkt zijn in programma’s. Elk programma kende een programmadirecteur.

In 2000 constateerde de provinciesecretaris, mede naar aanleiding van het organisatie-ontwikkelingstraject, dat knelpunten in de organisatie zich met name concentreerden op de Bestuursdienst. Geconstateerd werd dat de vereniging van drie functies in de persoon van de provinciesecretaris (provinciesecretaris, algemeen directeur, directeur Bestuursdienst) tot problemen leidde. Enerzijds leidde deze combinatie tot een te groot beslag op de werkzaamheden van de provinciesecretaris, anderzijds liepen de belangen van de provincie als geheel niet altijd parallel met de belangen van de Bestuursdienst, waardoor een “pettenprobleem” ontstond. Een eerste inventarisatie leidde tot een discussie over de vraag of de huidige inrichting van de Bestuursdienst nog wel voldeed.

In december 2000 werd besloten een interim-directeur aan te trekken. Deze kreeg een tweeledige opdracht, namelijk het vervullen van alle taken van de directeur Bestuursdienst met de daarbij behorende bevoegdheden en het adviseren over de toekomst van de Bestuursdienst op basis van een analyse en ter oplossing van het geheel aan gesignaleerde knelpunten. Deze interim directeur werd ingehuurd via adviesgroep DeLacet en is gestart met het doorlichten van de Bestuursdienst. Op basis van de doorlichting werden knelpunten rondom vier thema’s geconstateerd.

Allereerst zou de organisatie onvoldoende klantgericht zijn. Er bestond geen gestructureerd inzicht in de wensen van de klant. In de relatie centraal-decentraal ervoer men regelmatig dat zaken “over de schutting werden gegooid”. Ook werd het optreden en de advisering ten aanzien van bedrijfsvoering vanuit de Bestuursdienst niet altijd als samenhangend beschouwd.

Ten aanzien van de structuur constateerde DeLacet dat er weinig samenhang binnen de Bestuursdienst was. Ook was er sprake van rolconflicten door combinatie van functies, stond de ontwikkeling van het besturingsinstrumentarium binnen de dienst in de kinderschoenen en was de decentralisatie van een aantal functies nooit goed afgehecht.

Het derde thema waaraan knelpunten opgehangen waren was het sturend vermogen. De Bestuursdienst had zich niet ontwikkeld tot een slagvaardig apparaat. Er was sprake van een intern sturingsprobleem waarbij er vele mooie ideeën waren en dito besluiten leiden maar tot minimale verandering. Leidinggevendenden binnen de Bestuursdienst hadden weinig vertrouwen in elkaars functioneren en er was weinig interesse bij leidinggevendenden in het ontwikkelen van sturingsinformatie.

Tot slot werd ten aanzien van de organisatiecultuur geconstateerd dat de relatie centraal-decentraal op het terrein van bedrijfsvoering op een aantal plekken verzuurd was. Ook schoot op een aantal plekken de aandacht voor personeel te kort en was de interne communicatie matig.

Uit de resultaten van de doorlichting kon worden geconcludeerd dat problemen zich vooral concentreerden rondom het gebrek aan samenhang en samenwerking. Er manifesteerde zich een managementprobleem dat zich uitte in een gebrek aan coördinatie en in slechte onderlinge relaties. Daarnaast werd geconstateerd dat ook de structuur belemmerend werkte ten aanzien van het functioneren van de organisatie. Enerzijds was er sprake van een ongewenste combinatie van functies, anderzijds was er sprake van een diversiteit in de primaire processen die ook niet erg bevorderlijk was voor de samenhang.

Teneinde de klant- en resultaatgerichtheid te versterken was het derhalve vooral van belang om de interne belemmeringen weg te nemen. Door een andere structuur, die beter aan zou sluiten bij de primaire processen en door een management dat beantwoordt aan de eisen die de huidige organisatie aan hen stelt, konden de voorwaarden worden gecreëerd om de kwaliteiten binnen de organisatie beter tot hun recht te laten komen.

In oktober 2001 heeft Deloitte & Touche een onderzoeksrapport gepresenteerd waaruit ook nog een aantal aandachtspunten naar voren kwamen. Dit rapport heeft tot een bestuurscrisis geleid waarna twee Gedeputeerden zijn opgestapt. Ook is de algemeen directeur opgestapt en zijn een aantal afdelingshoofden langdurig ziek geworden. Deloitte & Touche constateerde een aantal aandachtspunten rondom de Bestuursdienst. Allereerst was een versterking noodzakelijk van de beheersing en bewaking als versterking van procesadvies en kwaliteitszorg. Ten tweede zou er een integratie van de control-functie op het terrein van beleid, middelen en juridische control plaats moeten vinden. Ten derde moest het gedachtegoed uit het project “Projectmatig Denken en Doen” breed geïntroduceerd worden. Vervolgens zou een professionele pool van projectleiders in de dienst Services gecreëerd moeten worden alsmede een professioneel bureau Inkoop in de dienst Services.

Tot slot zijn er een aantal imago-onderzoeken uitgevoerd waaruit stevige kritiek op het bestuurlijk en ambtelijk functioneren werd geuit. De conclusie was dat er zowel op het vlak van structuur als op het vlak van aansturing stevige versterking nodig was. In onderstaande tabel zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.9: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Gelderland

Tijdstip	Actie
1990	Herstructurering van de totale organisatie
1999	Creëren functie van algemeen directeur
1999	Nieuw collegewerkplan met de vraag naar een andere wijze van werken
Mei 2001	Doorlichtingsonderzoek Bestuursdienst
Mei 2001	Advies over een nieuwe organisatieopzet
Augustus 2001	Besluit van het college van GS tot een nieuwe hoofdstructuur
Augustus 2001	Plan van aanpak nieuwe organisatieopzet
Oktober 2001	Rapport Deloitte & Touche
Oktober 2001	Bestuurscrisis (opstappen twee leden van het college van Gedeputeerde Staten en van de Algemeen directeur)
Oktober 2001	Definitief besluit Provinciale Staten om de hoofdstructuur te veranderen
Augustus 2002	Definitief organisatie rapport
Juni 2004	Evaluatie organisatieverandering

5.5.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle genoemde redenen van de provincie Gelderland om van structuur te veranderen intern van aard waren. Het betrof grotendeels knelpunten rondom de organisatie van de staffuncties. Daarbij was er forse kritiek op de werkwijze, aansturing, samenhang, structuur en cultuur van de stafondersteuning. ICT en Communicatie functioneerden niet goed. Het doorslaggevende argument voor de reorganisatie was echter dat de toenmalige provinciesecretaris te zwaar belast was. Hij moest drie rollen in één persoon vervullen.

Extern gerichte motieven lijken van ondergeschikt belang te zijn geweest in het besluit om van organisatie model te veranderen. Pas in de fase van planvorming voor het nieuwe organisatie model, en dus niet in de fase waarin knelpunten geïnventariseerd werden, zijn

externe motieven aan de orde gesteld. In het plan van aanpak werd gesteld dat de provincie bij het vormgeven van een nieuw organisatiemodel rekening zou moeten houden met:

- de discussie over een andere regionale indeling van het bestuurlijke bestel;
- de schaalvergroting waardoor belangrijke maatschappelijke vraagstukken in toenemende mate een bovenlokaal bestuur vragen;
- de invloed van Europa;
- de toenemende juridificering waardoor de provincie in de uitvoering van haar beleid steeds vaker klem komt te staan tussen conflicterende wettelijke eisen; en
- de constatering dat de burger zich steeds minder gemotiveerd voelt om actief te participeren op provinciaal bestuurlijk en politiek gebied.

Isomorfie heeft in Gelderland geen rol van betekenis gespeeld. Het besluit om van organisatiemodel te veranderen is door de provinciesecretaris genomen voordat een extern bureau de organisatie doorgelicht had. Wel heeft het bureau een rol gespeeld bij het inventariseren van knelpunten en bij het vormgeven van de nieuwe organisatie. Ook werkt Gelderland in het kader van kennisuitwisseling met andere provincies nauw samen met de buurprovincie Overijssel.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Gelderland als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.10: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Gelderland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Geen
3. Normatieve isomorfie	Geen

Een verschuiving in motieven heeft in Gelderland niet plaatsgevonden. De initiële motieven zijn als zodanig ook in het reorganisatieplan benoemd.

Uit de gesprekken is gebleken dat de organisatieverandering ook als doel had om het aanwezige management te kunnen beoordelen. Ook wilde de toenmalige secretaris een

signaal aan de politiek geven. De secretaris probeerde door middel van het afkondigen van een reorganisatie te voorkomen dat de organisatie een taakstelling opgelegd zou krijgen. Daarnaast bestond er een breed gedragen besef van de noodzaak binnen de organisatie om te veranderen. Het gedeeld besef en ook de druk op de positie van de provinciesecretaris, zorgden voor een momentum om te veranderen.

Voorafgaand en gelijktijdig aan het structuurveranderingsproces heeft een organisatieontwikkelingsproces gericht op cultuurverandering plaatsgevonden. Dit traject stond echter los van de structuuringreep. Alternatieven voor de structuurverandering zijn dan ook niet overwogen door de toenmalige provinciesecretaris.

Opmerkelijk is dat de toenmalige provinciesecretaris het besluit om te reorganiseren heeft genomen zonder een voorafgaande knelpunteninventarisatie. Pas na zijn besluit om te reorganiseren heeft hij een adviesbureau gevraagd knelpunten te inventariseren.

Er heeft een procesmatige evaluatie van het veranderingstraject plaatsgevonden. Daarbij is gebleken dat een aantal uitgangspunten van de organisatieverandering gerealiseerd zijn, maar ook dat een aantal andere uitgangspunten niet gerealiseerd zijn. Met name het gewenste niveau van dienstverlening aan interne klanten was nog niet bereikt.

De initiator van de organisatieverandering was de toenmalige provinciesecretaris. Hij heeft daarbij redelijk solistisch tot een verandering besloten. De provinciesecretaris is overigens gedurende het organisatieveranderingstraject gevraagd op te stappen. Bij het selecteren van een nieuwe secretaris is bewust gezocht naar een behoudende secretaris die niet op korte termijn voornemens was te reorganiseren. Deze secretaris heeft ervoor gekozen op dienstniveau veranderingsprocessen in gang te zetten.

5.6 Provincie Groningen

5.6.1 Inleiding

In 1999 is de provincie Groningen op initiatief van het managementteam, overigens in nauw overleg met het college van Gedeputeerde Staten, een organisatieveranderingstraject gestart. De directe aanleiding voor het veranderingstraject was dat de provinciale organisatie onvoldoende geëquipeerd zou zijn om aan een aantal externe ontwikkelingen en bestuurlijke ambities te kunnen voldoen. Dit bleek ondermeer uit een zelfstudie van de provincie in het kader van het IPO-project “provincies van de toekomst”. Bovendien noopten een aantal interne ontwikkelingen tot een herbezinning op de organisatie. In 2002 is het onderdeel structuurverandering van het organisatieveranderingstraject afgerond. Aangezien Groningen voor een organisch proces van organisatieverandering heeft gekozen, is het organisatieveranderingstraject een continue proces geworden. De provincie Groningen heeft zich slechts in beperkte mate laten ondersteunen door adviesbureau Cap.

5.6.2 Verandering van organisatie-model

In 1991 heeft de provincie Groningen afscheid genomen van het griffi-model en is men overgestapt op een sectorenmodel (in Groningen dienstenstructuur genoemd). Het model bestond uit vier organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Infrastructuur, Zuiveringsbeheer, Ruimte & Milieu, Beheer Wegen & Kanalen) en één ondersteund onderdeel (Centrale Ondersteuning). De bureaus behorende tot een sector zijn met opzet relatief groot van omvang gemaakt teneinde de sectoren grotere verantwoordelijkheid te kunnen laten dragen voor de middelen. Het uiteindelijke doel was de bureauhoofden meer als integraal manager te laten opereren, ondersteund door het afdelingshoofd.

Op basis van een organisatieanalyse heeft het managementteam in november 1999 een aantal eisen, doelen en uitgangspunten geformuleerd waaraan de nieuwe organisatie zou moeten voldoen. In de nieuwe organisatie zou de sectorindeling losgelaten worden en vervangen worden door een afdelingenmodel (in Groningen Matrixorganisatie genoemd). Wel zijn afdelingen nog “gebundeld” in een aantal sectoren. De sectorhoofden zijn verantwoordelijk voor strategische vraagstukken maar hebben geen hiërarchische bevoegdheden richting de afdelingen meer. Twee van de sectoren zoals die in het oude sectorenmodel bestonden zijn gebundeld, namelijk de sectoren Infrastructuur en Ruimte & Milieu. Op deze wijze zou beleidsvorming minder verkokerd tot stand moeten komen. De nieuwe structuur bestaat uit een samenstel van staf-, beleids-, beheer-, en uitvoeringsafdelingen en matrixunits. Dienstbreed wordt gewerkt met een bureaustructuur. Voorts is het aantal MT-leden teruggebracht van vijf naar drie. Ook stuurt de provinciesecretaris niet langer meer de dienst Centrale Ondersteuning aan.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de provincie Groningen in 1991 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model in 2002 in te ruilen voor een afdelingenmodel;
- de organisatieverandering uit 2002 gericht is geweest op het loslaten van de sectorindeling;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal ondersteunende afdelingen sterk is gestegen na de organisatieverandering.

5.6.3 Motieven om van structuur te veranderen

In het kader van het IPO-project “Provincies van de toekomst” heeft de provincie Groningen halverwege de jaren negentig een zelfstudie uitgevoerd. De uitkomst van de zelfstudie was dat de provincie onvoldoende geëquipeerd was voor een aantal ontwikkelingen en nieuwe rollen in de toekomst. Daarnaast werd geconstateerd dat de provincie moeite had om steeds complexer worden maatschappelijke problemen en ontwikkelingen in samenhang op te pakken. Dergelijke problemen waren zelden louter sectoraal van karakter. Ook bleek dat de bestuurlijke ambities van de provincie zo hoog lagen dat de organisatie niet in staat was om aan deze ambities te voldoen zonder een structuuringreep. De colleges, gevormd in 1999 en 2003, worden dan ook door gesprekspartners als bijzonder ambitieus omschreven.

Deze ontwikkelingen vereisten een andere manier van werken van het provinciale management en van de medewerkers. De organisatie zoals die in 1995 tot stand was gekomen was ingericht vanuit de traditionele hiërarchische sturingsbenadering, aangevuld met principes van bureaucratie en efficiëntie. De nieuwe rollen en taken (regisseur, coördinator) van provincies stonden op gespannen voet met de toenmalige organisatie. Van het bestuur en management vroeg dit om een aanpassing van de wijze waarop de organisatie werd aangestuurd: van een traditionele, hiërarchische, beheersmatige organisatie naar een organisatie gericht op ontwikkeling, die proces- en projectgestuurd zou werken en dat zou doen in interactie met “externe” partners. Nieuwe werkvormen waren noodzakelijk. De organisatie zou flexibeler en platter moeten worden, gebaseerd op principes van integraal management en integraal werken, gericht op het uitvoeren van projecten. Vooral de beleidsafdelingen Ruimte & Milieu en Infrastructuur zouden nauwer met elkaar samen moeten werken. Deze zijn uiteindelijk ook samengevoegd.

Uit de documenten en gesprekken blijkt dat deze externe ontwikkelingen en bestuurlijke ambities voor de provincie Groningen de primaire aanleiding hebben gevormd om van organisatie-model te veranderen. Zo werd in het document “interdienstelijke samenwerking” geschetst dat het organisatieontwikkelingstraject in gang is gezet na geluiden in IPO-kringen dat de provincies innovatiever zouden moeten zijn, meer durf moeten hebben en meer oog moeten hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen.

Naast een aantal externe ontwikkelingen vroegen eind jaren negentig ook een aantal interne ontwikkelingen om aandacht. Een belangrijke ontwikkeling was de noodzaak te komen tot een actief strategisch P&O-beleid. De werkdruk was eind jaren negentig sterk toegenomen en de organisatie was sterk gericht op het opnemen van maatschappelijke ontwikkelingen, zonder dat de omvang van de organisatie uitgebreid werd. De aanpassingen vonden plaats in een tijd waarin de formatie onder druk stond en werd teruggebracht van 1077 fte's in 1987 naar 783 in 2000. Ook was te verwachten dat het personeelsbestand de komende jaren sterk zou vergrijzen waardoor een hoge uitstroom zou volgen. De gemiddelde leeftijd was immers zesenvestig jaar. Daarnaast heeft het veel moeite gekost om tot CAO-afspraken te komen. Deze ontwikkelingen vereisten dat de provincie na zou gaan denken over de kwaliteit en kwantiteit van het personeelsbestand.

Het management heeft vervolgens de opdracht gegeven tot een organisatieanalyse aan de hand van de aandachtsgebieden van het INK-model. Ik zal de belangrijkste resultaten weergeven. Ten aanzien van leiderschap werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat het managementteam onvoldoende status had en te beheersmatig was ingesteld. Ook zorgden de verschillende grootten van de afdelingen en bureaus voor een noodzaak tot extra afstemming en coördinatie binnen het eigen organisatieonderdeel alsmede tot verschillende invulling van managementtaken en tot ongelijke taakbelasting van de managers. Medewerkers hadden bovendien in toenemende mate te maken met verschillende leiders aan wie zij verantwoording schuldig waren. Behalve door het bureauhoofd werden zij ook aangesproken door hun afdelingshoofd, projectleider, programmamanager of gebiedscoördinator. Tot slot werd ten aanzien van de stijl van leidinggeven geconcludeerd dat het ontbrak aan begeleiding/coaching en dat risiconemend gedrag niet werd gestimuleerd. Ten aanzien van het aandachtsgebied personeelsmanagement werd geconcludeerd dat de externe gerichtheid van medewerkers onvoldoende was geoperationaliseerd en dat de wisselingen in het management vooral werden ingegeven door “het niet aankunnen” en minder door overplaatsing in het kader van een loopbaan- of ontwikkeltraject. Voorts werden personeelsinstrumenten niet goed gebruikt of waren ze voor verbetering vatbaar. Ten aanzien van het aandachtsgebied beleid en strategie werd opgemerkt dat er onvoldoende sprake was van een zakelijke aanpak om te komen tot integrale beleidsstukken. Bovendien was de interactieve aanpak ad hoc en dreigde er een lappendeken te ontstaan aan verschillende soorten gebiedsuitwerkingen. Over middelenmanagement werd geschetst dat de rol van controller niet uit de verf kwam terwijl de afgesproken positie ook niet binnen alle diensten bestond. Ook werd het begrip control nog vrij eenzijdig vanuit de financiële optiek ingevuld. De planning en control werkzaamheden werden als arbeidsintensief en bureaucratisch ervaren. Slechts weinigen gebruikten het planning- en controlinstrumentarium daadwerkelijk om sturing te kunnen geven. Ten aanzien van het aandachtsgebied management van processen werd ondermeer geconcludeerd dat de positionering van projectleiders en de afstemming tussen project- en lijnorganisatie problematisch verliep. Bovendien was de organisatie inhoudelijk en qua processen geneigd zaakjes af te schermen voor de overige organisatie-onderdelen. Het belang van het “eigen werkveld” speelde vaak sterker dan het gezamenlijke werkveld. Ook

overheerste de bureaucratie (bijvoorbeeld doorlooptijd van stukken, parafen). Er werd gedacht en gehandeld in nog erg traditionele werkwijzen en oplossingen. De rol en taakverdeling tussen middelen-centraal versus middelen-decentraal was qua verantwoordelijkheden bovendien niet altijd en voor iedereen duidelijk. Ten aanzien van de waardering door het personeel werd opgemerkt dat de afstand tussen dienstmanagement en medewerkers op een aantal plaatsen als (te) groot ervaren werd. De loopbaanontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers waren gering en er was sprake van vriendjespolitiek. Tot slot werd ten aanzien van het aandachtsgebied cultuur geconcludeerd dat er in het algemeen sprake was van risicomijdend gedrag wat zich onder andere uitte in het elkaar niet aanspreken en het belonen in plaats van het afstraffen van ongewenst gedrag. Ook ontbrak een wij-gevoel ten aanzien van de provincie als organisatie en ontbrak een georganiseerde zelfkritiek en reflectie.

In reactie op de externe ontwikkelingen en de interne knelpunten heeft het managementteam in de notitie “hoe staan we ervoor anno 1999” besloten tot het instellen van een stuurgroep. Deze kreeg als taak kaders te ontwikkelen en richting te geven aan het ontwikkelingstraject rondom de thema's: visie- en strategieontwikkeling, inspirerende leiders, maatwerk afspraken met medewerkers, jong en flexibel personeel en samen werken.

In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.11: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Groningen

Tijdstip	Actie
1995-1996	Organisatieverandering
1995	Zelfstudie
November 1998	Managementletter “aan de slag”
November 1999	Inventarisatie van goede- en verbeterpunten door MT
December 1999	Presentatie van streefbeeld door MT
Begin 2000	Informeren medewerkers
Juli 2000	Contouren voor nieuw organisatie-concept
November 2000	Beslisdocument “Doorwerking Sturing”
December 2000	Besluit tot organisatieverandering
Februari 2001	Aanstellen nieuwe provinciesecretaris
Februari 2001	Plan van aanpak project naar “één-beleidsdienst”
Oktober 2001	Voorstel aan GS om de hoofdstructuur te wijzigen
Oktober 2001	Opstellen veranderagenda
2002	Besluit tot organisatieverandering
2002	Organisatieverandering

5.6.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de directe aanleiding om te reorganiseren vooral extern was (de nieuwe rol en positie van de provincie). De provinciale organisatie bleek onvoldoende in staat te zijn om het bestuurlijke programma uit te voeren en in te spelen op een aantal externe ontwikkelingen. Van provincies wordt immers in toenemende mate verwacht dat ze toe moeten groeien naar een sterk en modern bestuur. De toezichthoudende rol van de provincie maakt plaats voor een regulerende rol, houding en positie. Daarvoor noodzakelijke competenties ontbraken. Pas nadat de provincie overtuigd was van een aantal op handen zijnde externe ontwikkelingen, heeft de provincie interne knelpunten geïnventariseerd. Deze organisatiedoorlichting had als doel te toetsen op welke onderdelen de organisatie aangepast zou moeten worden. Vooral knelpunten in de bedrijfsvoering

(functioneren bedrijfsbureaus), knelpunten in werkwijze (niet geëquipeerd op nieuwe werkvormen als projectmatig- en gebiedsgericht werken), een ongewenste organisatiecultuur (verkokering), inefficiënties in de organisatiestructuur en knelpunten in personeel en management (te veel hiërarchische lagen) werden als een probleem ervaren.

De rol van isomorfie als motief om te veranderen kon op basis van de documenten niet aangetoond worden. Uit de gesprekken blijkt echter dat isomorfie wel een rol heeft gespeeld, echter niet zozeer als motief om te reorganiseren, maar wel bij het vormgeven van het organisatiemodel. Zo is de provincie Groningen voor het vormgeven van de nieuwe organisatie te rade gegaan bij het Academisch Ziekenhuis Groningen en ROC Noorderpoortcollege. Ook hebben de P&O-functionarissen van de twaalf provincies maandelijks overleg met elkaar over onder meer het thema organisatie-ontwikkeling. Beïnvloeding via een adviesbureau heeft in Groningen overigens vrijwel geen rol gespeeld. Het Groningse organisatieadviesbureau Cap heeft slechts een marginale rol gespeeld, met name als procesbegeleider en minder als inhoudsdeskundige. De provincie heeft bewust gekozen om het organisatieveranderingstraject zonder noemenswaardige externe inhuur uit te voeren. Het meest voorname argument hiervoor was dat managers zich op deze wijze meer gecommitteerd zouden voelen aan de resultaten. Bovendien beschikte de provincie naar eigen zeggen over voldoende kundig personeel dat externe inhuur niet noodzakelijk was.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Groningen als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.12: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Groningen

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Wel
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Uit het onderzoek blijkt dat er gedurende het organisatieveranderingstraject een lichte verschuiving heeft plaatsgevonden in motieven om van organisatiemodel te veranderen. Waar in het begin van het traject externe ontwikkelingen voortdurend als motief aangevoerd zijn, is gedurende het traject de aandacht verschoven naar interne knelpunten. In tegenstelling tot bij veel andere provincies vormden externe motieven in Groningen geen aanleiding tot het verkennen van de mogelijkheden om te reorganiseren maar hebben ze ook daadwerkelijk als motief gediend om te reorganiseren. De interne knelpunten hebben slechts als onderbouwing gediend. Het besluit tot de reorganisatie was al genomen voordat het inventariseren van interne knelpunten had plaatsgevonden.

Uit het onderzoek blijkt dat naast de drie onderzochte motieven nog andere doelen van invloed zijn geweest op het besluit om te reorganiseren. Zo is het moment van organisatieverandering beïnvloed door:

- de komst van een nieuw, sterk en ambitieus college van Gedeputeerde Staten;
- goede relatie tussen bestuur en management;
- het gedwongen vertrek van de oude provinciesecretaris (deze had de organisatie vijftien jaar geleid en was vooral gericht op beheer en minder op verandering of visievorming);
- de komst van een nieuwe provinciesecretaris in 2001 (deze is bewust aangetrokken om het veranderingsproces te leiden);
- drie vacatures in het managementteam; en
- een gedeelde mening over noodzaak tot organisatieverandering door bestuur, management, organisatie en ondernemingsraad.

Uit de gesprekken blijkt dat het instrument reorganiseren ook is gebruikt om het middenkadermanagement door te kunnen lichten en om de zwakkere managers elders in of buiten de organisatie onder te brengen. 30% van het middenkader is na de organisatieverandering niet teruggekeerd. Van verdere strategische doelen om te reorganiseren is geen sprake. Overigens is de provincie naar eigen zeggen altijd open en eerlijk geweest over de argumenten die men had om te reorganiseren.

Het organisatie-ontwikkelingstraject is in 1999 gestart zonder de intentie om van organisatiemodel te veranderen. Een organisatieontwikkelingsteam heeft geprobeerd door middel van een cultuurveranderingstraject bestaande knelpunten op te lossen. Toen bleek dat het cultuurveranderingstraject niet met de toenmalige provinciesecretaris tot een succes kon worden gemaakt, heeft het OO-team haar opdracht om een cultuurverandering te bewerkstelligen terug gegeven aan het college. Het college van Gedeputeerde Staten heeft toen besloten op zoek te gaan naar een nieuwe provinciesecretaris. Deze interventie heeft het organisatieveranderingsproces vlot getrokken.

Uit de gesprekken blijkt dat het objectief aantonen van de noodzaak om te reorganiseren niet plaats heeft gevonden. Ondanks het opstellen van een organisatieanalyse is het onmogelijk gebleken de knelpunten te objectiveren en te kwantificeren. Het besluit om te reorganiseren is volgens gesprekspartners voor een deel gebaseerd op onderbuikgevoelens. Voorts blijkt uit de gesprekken dat het de organisatie onvoldoende gelukt is om vooraf heldere doelen en ijkpunten te formuleren die gedurende het traject gemonitord konden worden. Op deze manier is het lastig om een eenmaal gestart organisatieveranderingstraject bij te sturen en achteraf een verantwoording op te stellen. Een evaluatie van de organisatieverandering heeft dan ook niet plaatsgevonden.

De nieuwe provinciesecretaris heeft snel na zijn aantreden tot een structuuringreep besloten. Ook het bestuur was overtuigd van de noodzaak tot een structuurverandering. Het cultuur- en structuurveranderingstraject zou parallel aan elkaar verlopen. Een

cultuurverandering zonder structuurverandering werd voor onmogelijk gehouden aangezien er een hoge mate van scepsis en cynisme binnen de organisatie bestond. Ook met een structuurveranderingstraject zouden de problemen volgens de gesprekspartners niet opgelost zijn. Het cultuurveranderingstraject was met name gericht op het middenmanagement dat als “kniegewricht” van de organisatie werd beschouwd. Uit de gesprekken blijkt dat het cultuurveranderingstraject nooit echt uit de verf is gekomen omdat de organisatie er onvoldoende handen en voeten aan wist te geven. Bovendien lag de nadruk in het cultuurveranderingstraject te veel op het in stand houden van goede relaties, zonder harde personele maatregelen te durven nemen. De keuze om al vroegtijdig ook een structuuringreep te plegen was volgens gesprekspartners een bewuste keuze. Enerzijds zou de organisatie zo het signaal krijgen dat het management dit keer serieus door zou pakken en anderzijds zou een structuuringreep het ideale middel zijn om het middenkader door te kunnen lichten op hun kwaliteiten. Een aantal minder functionerende managers zou hiermee op andere posities geplaatst kunnen worden.

Tot slot kan opgemerkt worden dat alhoewel het initiatief om te reorganiseren vanuit de ambtelijke organisatie is ontstaan, het bestuur en de bestuurlijke ambities een belangrijke aanleiding hebben gevormd om te reorganiseren. Het bestuur heeft op basis van de bestuurlijke ambities duidelijk aangegeven welke besturingsfilosofie zij graag zouden zien. In Groningen werken, mede vanwege de relatief kleine omvang van de organisatie en de goede wederzijdse relaties, bestuur en management nauw met elkaar samen (collegiaal model). Volgens de gesprekspartners waakt hierin wel het gevaar van een politisering van het bestuur. De banden met de ambtelijke organisatie, niet alleen met het management maar ook met de medewerkers, zijn door de platte organisatie zo nauw, dat politici de taak van het management over dreigen te nemen.

5.7 Provincie Limburg

5.7.1 Inleiding

In 2000 is de provincie Limburg op initiatief van het provincie management een organisatieveranderingstraject gestart. De organisatieverandering richtte zich met name op het loslaten van de sectorindeling. Tijdens de organisatieverandering is de provincie overgestapt van een sectorenmodel (in Limburg hoofd-stafgroepenmodel geheten) naar een afdelingenmodel (in Limburg directiemodel geheten). De directe aanleiding voor het veranderingstraject was de constatering dat de provinciale organisatie onvoldoende klaar was voor een aantal externe ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vroegen om een nieuwe werkwijze in de hele organisatie. Daartoe is de provincie een ontwikkelingsproces gestart; in eerste instantie zonder de intentie om de hoofdstructuur te wijzigen. Gedurende het proces is echter toch besloten om ook het organisatiemodel aan te passen. In 2001 is het organisatieveranderingstraject afgesloten. De adviesbureaus Twynstra Gudde en FT&S consultancy hebben de provincie Limburg begeleid bij de organisatieverandering.

5.7.2 Verandering van organisatiemodel

In 1987 heeft Limburg afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. Het oorspronkelijke organisatiemodel bestond uit vier organisatieonderdelen uit het primaire proces (Economie & Gemeentefinanciën, Verkeer & Waterstaat & Milieu, Welzijn, Ruimtelijke Ordening & Volkshuisvesting) en drie ondersteunde

onderdelen (Personeel & Organisatie, Griffier & Griffiersonderdelen, Provinciale Financiën).

Op basis van een interne en externe analyse in 2000 heeft de provincie Limburg eisen en wensen ten aanzien van het functioneren van een nieuwe organisatie geformuleerd. Ook heeft de provincie ontwikkelingsdoelen opgesteld. Dit heeft geresulteerd in het opheffen van het aanwezige sectorenmodel. De nieuwe hoofdstructuur wordt gevormd door zesentwintig afdelingen, waarvan vijftien gericht op het primaire proces (Ruimtelijk Beleid & Coördinatie, Vergunningen, Economische Zaken, Landelijke Leefomgeving, Mobiliteit, Provinciale Wegen, Infraprojecten, Milieu & Waterbeleid, Ruimtelijke Ontwikkeling, Handhaving & Monitoring, Cultuur, Groen, Stedelijke Leefomgeving, Geo-Informatie & Vastgoed, Zorg & Sociale Ontwikkeling) en elf ondersteunende afdelingen (Bestuurs- & Directieondersteuning, Kabinet, Communicatie, Algemene & Juridische Zaken, Kennis & Strategie, Concern Administraties, Financiën, Personeels- & Organisatieontwikkeling, Informatie & Automatisering, Facilitaire Zaken, Coördinatie Werk & Zorg & Cultuur). De afdelingshoofden hebben de dagelijkse leiding over de afdeling en zijn integraal verantwoordelijk voor output, proces en middeleninzet. In het nieuwe organisatiemodel is een driehoofdige directie aangesteld onder voorzitterschap van de provinciesecretaris. De directie is gericht op de aansturing van afdelingen, het uitvoeren van de strategische agenda en voor de contacten met het college van Gedeputeerde Staten.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het loslaten van de sectorindeling;
- de provincie Limburg in 1987 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model vervolgens in 2005 in te ruilen voor een afdelingenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafafdelingen na de organisatieverandering sterk toegenomen is.

5.7.3 Motieven om van structuur te veranderen

Tot aan 2000 heeft de provincie Limburg veel geïnvesteerd in verbetering van de financiële en personele beheersprocessen. Begin 2000 concludeerde de directie dat de organisatie onvoldoende klaar was voor een aantal externe ontwikkelingen. De directie was van mening dat de provincie onvoldoende extern gericht was. De directie heeft organisatieadviseur Winsemius gevraagd te onderzoeken in hoeverre de provinciale organisatie in staat zou zijn om meer externe gerichtheid te bewerkstelligen. In februari 2000 heeft Winsemius dit onderzoek uitgevoerd. Op basis van dat onderzoek heeft de provincie Limburg Twynstra Gudde gevraagd een nadere analyse uit te voeren en tevens suggesties te doen voor een gewenst besturingsmodel. Tevens is Twynstra Gudde gevraagd aan te geven welke consequenties dit advies had voor de hoofdstructuur. Het college van Gedeputeerde Staten heeft vervolgens in juni 2000 in de nota “naar een responsieve en daadkrachtige overheid” een organisatie-ontwikkelingstraject geschetst.

Zowel Winsemius als Twynstra Gudde kwamen tot de conclusie “dat het er zo slecht nog niet voorstond met de provinciale organisatie maar dat er ook geen reden was voor zelfgenoegzaamheid”. Een ingrijpende organisatieverandering zou “op de korte termijn niet noodzakelijk zijn”. De provincie was financieel gezond, de organisatie leverde goed werk en provincieambtenaren maakten een vakkundige en degelijke indruk. Twynstra Gudde adviseerde de provincie wel een ontwikkelingsproces te starten teneinde de organisatie

responsiever te maken. De organisatie zou betere handvatten moeten krijgen om de operationele coördinatie te verbeteren.

In hun analyse schetsten zowel Winsemius als Twynstra Gudde een aantal trends in de omgeving van de provincie die van invloed zijn op het toekomstig functioneren van de organisatie. Het betreft trends als een vergrootte aandacht voor interactieve beleidsontwikkeling, dualisering, bestuurlijk samenspel, integraal management en gebiedsgericht beleid. Ook het provincie management constateerde dat de organisatie in toenemende mate geconfronteerd werd met een meer dynamische omgeving met meer diversiteit, waarin het aantal samenlevingsvormen, culturen, waarden, normen, opvattingen, et cetera, toenam. Ook werd de omgeving steeds kritischer en werden burgers mondiger, bijvoorbeeld tegen gekozen politici. Ook constateerde men dat de provincie steeds afhankelijker werd van de omgeving. Vraagstukken waren vaak dermate complex dat de provincie voor het oplossen van deze vraagstukken een beroep op de omgeving moest doen. Tot slot bracht de centrale ligging van de provincie Limburg in Europa een dynamisch krachtenveld met zich mee. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen constateerde de provincie een verschuiving in taken bij het oplossen en aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Voorts constateerde de provincie een toename in de omvang van het aantal taken. Dit kwam omdat de provincie meer gebruik maakte van de ruimte die de eigen autonomie bood. Daarnaast speelde de provincie steeds explicieter een regisserende, coördinerende en integrerende rol. Ten slotte kon ook op het terrein van medebewind een duidelijke intensivering van de provinciale verantwoordelijkheden worden waargenomen.

Naast een aantal externe ontwikkelingen constateerden zowel Winsemius, Twynstra Gudde als het provincie management een aantal interne knelpunten. Deze knelpunten concentreerden zich met name rondom het bestuurlijk-ambtelijk samenspel, de inrichting en het functioneren van de organisatie en het strategische personeelsbeleid. Zo waren er verschillende wijzen waarop leden van Gedeputeerde Staten en directeuren invulling gaven aan hun rollen en onderlinge samenwerking. Dit kon leiden tot gebreken in de communicatie en de aansturing. Daarnaast veronderstelde een goede aansturing van de organisatie dat Gedeputeerde Staten en topambtenaren constructief met elkaar in gesprek zouden zijn over de ontwikkeling van beleid en organisatie. Ook was er sprake van onevenwichtigheden in de organisatie waar het gaat om de uiteenlopende omvang van de hoofdgroepen en de eisen die aan directeuren en medewerkers werden gesteld. Ten aanzien van de structuur werd voorts geconstateerd dat er onduidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot beleidsdossiers tussen leden Gedeputeerde Staten als geheel, afzonderlijke gedeputeerden, directeuren en afdelingshoofden. Ook was het niet helder welke rol van de provinciesecretaris verwacht werd en hoe hij in staat werd gesteld aan de verwachtingen te voldoen. Ten aanzien van personeel werd vastgesteld dat strategisch personeelsbeleid meer aandacht verdiende. Een aantal plaatsen in de organisatie was zwak bezet en er was meer behoefte aan in-, door- en uitstroom van personeel. Tot slot werd ten aanzien van de organisatiecultuur vastgesteld dat deze als te hiërarchisch wordt ervaren. Er was meer behoefte aan een ondernemende en extern gerichte cultuur.

Het provincie management besloot op basis van het geconstateerde een organisatieontwikkelingstraject te starten. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.13: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Limburg

Tijdstip	Actie
8 februari 2000	Onderzoek van de heer Winsemius
20 juni 2000	Onderzoek Twynstra Gudde “naar meer eenheid van sturing met ruimte voor diversiteit”
27 juni 2000	Besluitvorming in GS over start organisatie-ontwikkelingstraject
28 juni 2000	Presentatie voorstellen aan personeel
Najaar 2000	Ateliers
23 januari 2001	Concept Statenvoorstel “naar een responsieve en daadkrachtige provincie”
1 maart 2001	Besturings- en managementconcept
1 juni 2001	Invoering nieuwe hoofdstructuur
Juni 2001 t/m 2003	De ontwikkeling en uitwerking van een aanpak van verandering van cultuur- en werkwijze
2005-2007	Nieuwe organisatieverandering

5.7.4 Conclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat met name externe motieven van doorslaggevend belang zijn geweest in het besluit om een ontwikkelingsproces te starten. Ontwikkelingen als een vergrootte aandacht voor interactieve beleidsontwikkeling, dualisering, bestuurlijk samenspel, integraal management, gebiedsgericht beleid en een dynamischer wordende omgeving, vereisen dat de provinciale organisatie en werkwijze aangepast wordt. Op basis van deze constatering heeft de provincie een aantal organisatiedoorlichtingen uit laten voeren. Daaruit zijn knelpunten naar voren gekomen die het provincie management bevestigen in hun vermoeden dat de provincie onvoldoende klaar was om de organisatie en werkwijze aan de gesignaleerde ontwikkelingen aan te passen.

Uit de gesprekken blijkt ook dat isomorfie een belangrijke rol heeft gehad in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. De provincie Limburg heeft in het reorganisatietraject van 2001 intensief gebruik gemaakt van adviesbureaus, vooral van Twynstra Gudde. Bovendien heeft dit bureau geadviseerd over de inrichting van de nieuwe organisatie.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Limburg als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.14: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Limburg

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Wel
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Wel
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Wel
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Gedurende de organisatieverandering heeft er een verschuiving in motieven plaatsgevonden. Waar aanvankelijk bij de start van het traject de nadruk lag op een aantal externe motieven, zijn deze gedurende het traject geoperationaliseerd in een aantal interne knelpunten. Ook lag in het begin van het traject de nadruk op organisatiecultuur, later is de aandacht verschoven naar de organisatiestructuur. Ondanks de lichte verschuiving in motieven zijn het toch de externe motieven die van doorslaggevend belang zijn geweest. De interne motieven hadden als doel het genomen besluit om te reorganiseren te onderbouwen.

Naast de onderzochte motieven hebben ook nog andere doelen een rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. De kwaliteit van management en met name ook de grip die de directie op de organisatie had was beperkt. De centrale aansturing was beperkt. Bovendien was het aantal managementlagen en daarmee ook het aantal managers zo groot dat er duikgedrag ontstond. Verder zorgde de Limburgse “gouvernementele en masculiene” bestuurscultuur voor een zware druk op de organisatie. Met de reorganisatie is volgens gesprekspartners gepoogd het bestuur een tijd lang op afstand te houden. Tot slot was de reorganisatie volgens gesprekspartners ook bedoeld om de organisatie op te schudden. De provincie Limburg had immers sinds de reorganisatie van 1987 geen significante organisatieveranderingen meer doorgevoerd.

Bestudering van de documenten laat zien dat de provincie Limburg ontwikkelingen en knelpunten op een hoog abstractieniveau geformuleerd heeft. De mate waarin knelpunten en ontwikkelingen onderbouwd worden is zeer beperkt. Ook de doelstellingen van de reorganisatie zijn op een hoog abstractieniveau benoemd. Dit maakt het evalueren van een organisatieverandering moeilijk. Een dergelijke evaluatie heeft dan ook niet plaatsgevonden.

Alhoewel het provincie management de initiator van de organisatieverandering is, heeft het politiek bestuur forse druk uitgeoefend in het besluit om te reorganiseren. Het bestuur

voelde zich onvoldoende ondersteund en was van mening dat met de aanwezige organisatie de bestuurlijke ambities niet gerealiseerd zouden kunnen worden.

Met de reorganisatie van 2000 is de provincie Limburg een turbulente periode ingegaan. Sindsdien is de provincie een aantal malen van provinciesecretaris veranderd. Bovendien bleek dat het gekozen organisatiemodel ervoor zorgde dat de organisatie onbestuurbaar en onbeheersbaar werd. Door middel van een twintigtal projecten heeft de provincie een organisatie-ontwikkelingstraject gestart om ondermeer de organisatiecultuur, methoden en technieken, processen en de informatievoorziening te veranderen. In 2005 heeft de provincie besloten een nieuwe reorganisatie door te voeren. Uit de gesprekken blijkt dat bij de reorganisatie van 2000 voor een sub-optimaal model is gekozen.

5.8 Provincie Noord-Brabant

5.8.1 Inleiding

In 2003 is de provincie Noord-Brabant op initiatief van het provincie management een organisatieveranderingstraject gestart. De organisatieverandering richtte zich met name op het creëren van een sectorindeling. De provincie is gedurende het traject overgestapt van een afdelingenmodel naar een sectorenmodel (in Noord-Brabant directiemodel genoemd). De directe aanleiding voor het organisatieveranderingstraject was het aantreden van een nieuwe provinciesecretaris. De secretaris heeft gedurende zijn inwerkperiode op basis van een tachtigtal gesprekken, met zowel interne en externe functionarissen, geconstateerd dat de aanwezige knelpunten niet opgelost zouden kunnen worden met het huidige organisatiemodel. Het reeds in gang gezette cultuurveranderingstraject gaf onvoldoende handvatten daartoe. In 2005 is het organisatieveranderingstraject afgesloten.

5.8.2 Verandering van organisatiemodel

In 1984 heeft Noord-Brabant afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel (in Noord-Brabant dienstenmodel genoemd) bestaande uit drie operationele sectoren die rechtstreeks aan Gedeputeerde Staten rapporteren en uit één ondersteunende dienst onder leiding van de provinciesecretaris. In 1995 heeft de provincie dit model weer ingeruild voor een afdelingenmodel. Het afdelingenmodel bestond uit negentien organisatie-onderdelen uit het primaire proces en een aantal ondersteunde onderdelen. Omdat het toenmalige bestuur een sterke concernsturing en een betere verdeling van de macht in de top van de organisatie wenste, werd besloten een directieraad in te stellen. Het beleidsinhoudelijke werk werd op het niveau van afdelingen gepositioneerd.

Verschillende mogelijkheden om de hoofdstructuur van de organisatie in te richten zijn gedurende het traject aan de orde geweest. Uiteindelijk is gekozen voor een structuur die het meest aansluit op de visie en missie. De kern van de nieuwe structuur wordt gevormd door een zichtbare rol van de directieraad en vijf herkenbare directies, waarvan er vier gericht zijn op het primaire proces (Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving, Sociale & Culturele Ontwikkeling, Economie & Mobiliteit, Ecologie) en één op het ondersteunende proces (Middelen). Door de vorming van directies zou het beter mogelijk zijn om de noodzakelijke horizontale dwarsverbanden te realiseren. In het nieuwe organisatiemodel zijn de directeuren van de vijf directies integraal managers. Zij beschikken daarmee over een grote handelingsruimte bij het inrichten van de eigen directie. De directeuren vormen samen met de provinciesecretaris de directieraad. Deze is overkoepelend van karakter en

stuurt op inhoud, op ontwikkeling van de organisatie en op bedrijfsvoering. Om haar rol goed te kunnen vervullen, heeft de directieraad drie platforms ingesteld die zich met de regievoering, uitwerking, voorbereiding en verkenning van organisatiebrede thema's bezig houden. De platforms zijn enerzijds gericht op het goed "voeden" van de directieraad daar waar het gaat om het agenderen van en de advisering over hoofdlijnen. Tegelijkertijd zijn de platforms de optelsom van de vijf directies, waar de directieraad- en directieteamleden met elkaar per thema de koers uitzetten, zaken afstemmen, ontwikkelen en bespreken. De platforms zijn daarmee de spil tussen de sturing door de directieraad en de daadwerkelijke vertaling naar uitvoering binnen en tussen directies.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het creëren van een sectorindeling;
- de provincie Noord-Brabant in 1984 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model vervolgens in 1995 in te ruilen voor een afdelingenmodel. Tijdens de organisatieverandering van 2005 is men weer overgestapt naar een sectorenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafafdelingen na de organisatieverandering sterk afgenomen is.

5.8.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 2000 is de provincie Noord-Brabant een organisatieontwikkelingstraject gestart zonder de intentie om van organisatiemodel te veranderen. Het traject werd gestart omdat het provincie management tot de conclusie kwam dat de organisatie te intern gericht was waarbij organisatieonderdelen te weinig in samenhang functioneerden. Sturing door de directieraad ontbrak en de bedrijfsvoering was voor verbetering vatbaar. Ook beschikte de provincie over te weinig gekwalificeerd personeel en was een actief loopbaan- en mobiliteitsbeleid wenselijk.

In 2001 werd als onderdeel van het organisatieontwikkelingstraject een bedrijfsconcept vastgesteld. Hierin presenteerde de provincie haar ambities voor de toekomst. In het najaar van 2003 besloot de directieraad de balans op te maken. Er was immers een nieuw bestuur met een nieuw bestuursakkoord dat eisen stelde aan de ambtelijke organisatie. Bovendien functioneerde de organisatie sinds kort in een gedualiseerd stelsel en waren er signalen vanuit de omgeving (via een klantenmonitor) die aangaven dat interne samenwerking en samenhang en de aansturing vanuit de directieraad versterking behoefden. Ook het functioneren van de middelenafdeling en de beleidsafdelingen zou beter moeten.

Bij het opmaken van de balans in het najaar van 2003 vroegen Gedeputeerde Staten en de directieraad zich af of de organisatie nog wel toegesneden was op vraagstukken (opdrachten in het bestuursakkoord, discussie over de rol en positie van de provincie, de vraagstukken van de provincie) die de komende jaren op de organisatie af zouden komen. Bovendien bleek uit een klantenmonitor dat de relatie met de buitenwereld verbeterd kon worden. De buitenwereld gaf aan de provinciale organisatie als versnipperd te ervaren, geen aanspreekpunten op directieniveau te herkennen en met te veel afdelingshoofden en medewerkers te moeten schakelen. Andere externe ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het besluit om van organisatiemodel te veranderen waren de problematiek rondom de varkenspest en rijksregelgeving over de ontwikkeling en uitvoering van het landelijk gebied.

Naast deze externe argumenten werden er ook een aantal knelpunten in de organisatie geconstateerd. Er zaten volgens gesprekspartners een aantal duidelijke “weeffouten” in de hoofdstructuur. Zo werd de relatie tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie diffuus bevonden. De directeuren werden in toenemende mate gepasseerd en raakten in een vacuüm. Afdelingshoofden deden steeds vaker rechtstreeks zaken met Gedeputeerden en passeerden directieleden. Inhoudelijke ondersteuning en adviezen aan het bestuur waren veelal onvoldoende integraal en de verbinding tussen een Gedeputeerde en de top van de ambtelijke organisatie was onduidelijk. Ook hadden directeuren vaak een te breed pakket waardoor ze inhoudelijk onzichtbaar waren. Verder voelden afdelingshoofden zich onvoldoende ondersteund door directieraadleden.

Als derde knelpunten werd de efficiëntie en effectiviteit genoemd. Regelmatig werd vastgesteld dat de organisatie te veel lagen kende. Doordat elke afdeling eigen plannen en managementrapportages maakte ontbrak het aan samenhang.

Tot slot werd geconcludeerd dat meer slagkracht gewenst was. Het bestuur ervoer te weinig sturing in de top van de organisatie. De directieraad kon onvoldoende sturend optreden, integrale vraagstukken werden te vaak opgedeeld. Ook afdelingshoofden vonden dat er te weinig gestuurd werd. De directieraad had te weinig focus en de collectieve verantwoordelijkheid van de directieraad had als effect dat niemand zich verantwoordelijk voelde.

Onderdeel van het ontwikkelingstraject was een waardenaudit onder zevenhonderd medewerkers van de provincie. Uit deze audit bleek dat de organisatiecultuur getypeerd kon worden als een cultuur van koninkrijkes, bureaucratie en het vermijden van conflicten.

De geconstateerde knelpunten en ontwikkelingen hebben de directieraad doen besluiten te starten met een “doorontwikkelingsproces”. Daarbij concludeerde de provinciesecretaris dat het realiseren van de geformuleerde ambities niet zou lukken met de aanwezige organisatiestructuur. In de aanwezige structuur kwam concernsturing nog maar nauwelijks van de grond. Omgekeerd bezaten integrale managers onvoldoende instrumenten om werkelijk integraal te kunnen managen. Directeuren waren, door een groot verantwoordelijkheidsgebied, nauwelijks in staat een positie richting Gedeputeerde Staten en de buitenwereld op te bouwen. Daarnaast was de afhankelijkheid van concernkaders en concerndiensten zo groot dat de eigen speelruimte gering was. De provinciesecretaris besloot op basis van dit alles tot een structuuringreep. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.15: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Noord-Brabant

Tijdstip	Actie
2000	Start organisatie-ontwikkelingstraject
2001	Vaststellen bedrijfsconcept
Januari 2003	Waardenaudit
November 2003	Start doorontwikkeling
Februari 2004	Indeling directies
Februari 2005	Analyse huidige cultuur
Juli 2005	“Verder aan de slag met cultuur”
Juli 2005	Start nieuw volledig ingerichte en werkende organisatie

5.8.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de primaire aanleiding om te reorganiseren intern van aard was. De bestuurbaarheid van de organisatie werd als belangrijkste knelpunt ervaren. Met name

de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie en de rol van directieleden werd als niet optimaal ervaren. Integraal werken kwam onvoldoende van de grond en directeuren voelden zich in toenemende mate gepasseerd door afdelingshoofden. De aansturing vanuit de directieraad was onvoldoende. De ontstane situatie leidde volgens gesprekspartners in de organisatie tot grote spanningen en “veenbranden”.

Externe motieven hebben slechts een ondergeschikte rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Het nieuwe duale stelsel, het onvoldoende aansluiten van de ambtelijke organisatie op maatschappelijke eisen, discussies over de rol en positie van provincies en opmerkingen vanuit de omgeving over het functioneren van de provinciale organisatie speelden slechts een onderschikte rol in het besluit om te reorganiseren.

Isomorfie heeft in Noord-Brabant een beperkte rol gespeeld. Er is slechts op specifieke afbakende onderdelen van het organisatieveranderingsproces gebruik gemaakt van de expertise van externe adviesbureaus. Zo heeft Noord-Brabant de procesbegeleiding in eigen handen gehouden. Adviesbureaus hebben derhalve weinig invloed gehad op het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Gesprekspartners verklaren dit onder meer door de aanwezigheid van een aantal goed gekwalificeerde interne organisatieadviseurs. Wel heeft Noord-Brabant gebruik gemaakt van de kennis van andere provincies. Zo heeft de provincie Noord-Holland een presentatie verzorgd over hun organisatieveranderingstraject. Ook is nadrukkelijk met een aantal grote steden in de provincie (verzameld in de Brabantsteden) overleg gevoerd over de eisen die vanuit de maatschappij aan de provincie worden gesteld en vervolgens over de consequenties die dit heeft voor de provinciale organisatie.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Noord-Brabant als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.16: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Noord-Brabant

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Wel
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Gedurende het traject heeft er vrijwel geen verschuiving in motieven plaatsgevonden. De motieven zoals die in het begin van het traject geconstateerd zijn, werden op het eind van het traject nog steeds als zodanig vermeld. Wel kan geconstateerd worden dat een aantal van de initieel gestelde doelen steeds minder relevant werden en daardoor minder uitgevoerd zijn. Met name de doelen met een concernperspectief werden door de directeuren naar de achtergrond geschoven. Voor hun stonden de doelen die op de eigen directie betrekking hadden hoofdzakelijk centraal.

Het besluit om van organisatiemodel te veranderen is genomen door de provinciesecretaris. De directeuren hebben evenwel een belangrijke adviserende stem gehad. Uit de gesprekken is gebleken dat er naast de onderzochte motieven ook strategische variabelen een rol hebben gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. In de eerste plaats heeft de druk van directeuren om te veranderen een belangrijk motief gevormd om de structuur te veranderen. De directeuren waren van mening dat ze te weinig inhoudelijke zeggenschap hadden. De directeuren waren in personele zin wel verantwoordelijk voor de afdelingen, maar inhoudelijk deden de afdelingshoofden rechtstreeks zaken met de Gedeputeerden. Afdelingshoofden waren in eerste instantie dan ook tegen het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Ze zijn pas overstag gegaan nadat hun een directiefunctie in het vooruitzicht werd gesteld. Het in het vooruitzicht stellen van een directeursfunctie is een belangrijke randvoorwaarde geweest om het organisatieveranderingstraject door te kunnen zetten. Het gevolg van deze belofte was dat sectoren in het nieuwe model een meerhoofdige directie hebben gekregen. Door natuurlijk verloop zal deze sub-optimale situatie in de toekomst opgeheven worden. Ook heeft de wisseling van provinciesecretaris nadrukkelijk als momentum gediend voor de start van het organisatieveranderingstraject. Ook de komst van een nieuw college met een nieuw bestuursakkoord is van invloed geweest op het moment van organisatieverandering.

De provincie Noord-Brabant heeft pas tot een structuuringreep besloten nadat het aanvankelijk gestarte organisatie-ontwikkelingstraject te weinig resultaat opleverde. De aanwezige knelpunten in de organisatie en cultuur bleken niet aangepakt te kunnen worden met het opstarten van een aantal projecten. Dit concludeerde althans de net aangetreden provinciesecretaris. Hij heeft tot een structuurverandering besloten.

De organisatieverandering is slechts beperkt onderbouwd. De provinciesecretaris heeft zijn besluit om van organisatiemodel te veranderen gebaseerd op een tachtigtal gesprekken met functionarissen van binnen en buiten de organisatie. Al snel had hij het idee dat de aanwezige knelpunten niet verholpen zouden kunnen worden met “slechts” een cultuurveranderingstraject. Hij heeft toen, zonder overigens een op schrift gestelde analyse te maken, besloten dat de geconstateerde knelpunten en ontwikkelingen een organisatieverandering zouden rechtvaardigen. In het traject is geen nul-meting uitgevoerd en zijn er geen heldere en concrete doelen gesteld. Er zijn slechts op een hoog abstractieniveau doelen gesteld zonder dat deze geoperationaliseerd zijn.

Een formele evaluatie van het organisatieveranderingstraject heeft niet plaatsgevonden. Wel geven gesprekspartners aan dat de organisatieverandering slechts tot een beperkte tevredenheid heeft geleid. De provinciesecretaris deelt deze mening overigens niet. De organisatieverandering heeft volgens een aantal gesprekspartners veel tijd gekost en relatief weinig opgeleverd. Het merendeel van de gestelde doelen is immers niet bereikt. Bovendien geven gesprekspartners aan dat de reorganisatie slechts half is afgemaakt. De nieuwe structuur staat, de randvoorwaarden zijn echter nog onvoldoende op orde. Ook

functioneert het managementteam nog onvoldoende als een team en vindt er te weinig sturing vanuit de directie plaats.

De provinciesecretaris wordt als initiator van de organisatieverandering gezien. Echter ook het bestuur in Noord-Brabant heeft volgens gesprekspartners aangegeven dat de organisatie onvoldoende toegerust was om de ambities uit het bestuursakkoord te kunnen realiseren. Het college kwam tot deze constatering op basis van ervaringen in een voorgaande collegeperiode.

5.9 Provincie Noord-Holland

5.9.1 Inleiding

In 2001 heeft de op dat moment net nieuw aangetreden provinciesecretaris een cultuurveranderingstraject gestart. Na de provinciale verkiezingen van 2004 is bij de collegeonderhandelingen vastgesteld dat het cultuurveranderingstraject te weinig resultaat had opgeleverd. Vastgesteld werd dat een reorganisatie noodzakelijk was. Voorts werd er een personele taakstelling afgesproken. Tijdens de organisatieverandering is de provincie Noord-Holland overgestapt van een afdelingenmodel op een sectorenmodel (in Noord-Holland netwerkmodel geheten). In 2006 is het organisatieveranderingstraject afgesloten. De structuurverandering was gericht op het scheiden van beleid en uitvoering. Adviesbureau KPMG heeft de provincie Noord-Holland bij de organisatieverandering begeleid.

5.9.2 Verandering van organisatiemodel

In 1989 heeft Noord-Holland afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. In 1996 heeft men het sectorenmodel verlaten voor een afdelingenmodel. Dit model bestond uit negen organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Subsidies, Zorg & Welzijn & Cultuur, Economie & Landbouw & Milieu, Ruimte & Wonen & Bereikbaarheid, Kennis & Strategie, Milieubeheer & Bodemsanering, Algemene & Bestuurlijke Zaken, Water & Natuur & Landschap & Openlucht recreatie, Beheer & Uitvoering) en tien ondersteunde onderdelen (Eenheid Concerncontrolling, Kabinet, Statengriffie, Personeel & Organisatie, Informatisering & Automatisering, Communicatie, Juridische Zaken, Financieel Economische Zaken, Facilitair Bedrijf, Projecten & Managementondersteuning). De directieraad gaf rechtstreeks leiding aan de integraal verantwoordelijke afdelingshoofden en daarmee indirect aan de bureauhoofden en medewerkers. De directieraad functioneerde als team. De teamleden hadden een open basisportefeuille met ruimte voor specifieke onderwerpen.

Op basis van een knelpuntenanalyse heeft de provincie doelstellingen en voorwaarden geformuleerd voor de nieuwe organisatie. Uiteindelijk heeft Noord-Holland gekozen voor een sectorenmodel met een procesinsteek als leidend indelingscriterium. Beleid en uitvoering werden daarmee van elkaar gescheiden in directies ondergebracht. Dit model biedt volgens de provincie de beste gelegenheid tot werken met programma's en sluit het best aan op de gewenste verbetering van dienstverlening aan het college van Gedeputeerde Staten. In de hoofdstructuur staat de sturing van het concern centraal. Dit concern bestaat uit drie productgroepen (Beleid, Beheer & Uitvoering, Subsidies & Handhaving & Vergunningverlening) en een sector Middelen. De aansturing van de ambtelijke organisatie is gebaseerd op concernmanagement. Naast de algemeen directeur is er ook een plaatsvervangend directeur aangewezen. Een managementteam is zowel

lijnverantwoordelijk als verantwoordelijk voor concerndenken. De leidinggevendenden die verantwoordelijk zijn voor een directie hebben een tweeledige taak. Naast hun primaire taak als verantwoordelijke voor een directie zijn zij ook verantwoordelijk voor directieoverstijgende thema's die een concernbelang hebben.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het scheiden van beleid en uitvoering;
- de provincie Noord-Holland in 1989 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel. In 1996 is de provincie overgestapt op een afdelingenmodel om dit in 2006 weer in te ruilen voor een sectorenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met het proces als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafafdelingen na de organisatieverandering afgenomen is.

5.9.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 2000 heeft de directieraad in een position paper ambities voor de toekomst verwoord. Tevredenheid bij opdrachtgevers was daarbij het meetpunt. Daarbij moest de organisatie via een vijftal gedragspijlers inspelen op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Later dat jaar concludeerde de directie dat deze gedragspijlers in de aanwezige manier van werken nog niet voldoende aanwezig waren. De directie constateerde een gebrek aan het onderling aanspreken van elkaar op ongewenst gedrag en een gebrek aan het nemen van verantwoordelijkheid voor werk. Ook was er sprake van een eilandcultuur, een neiging tot klagen en een hoog ziekteverzuim. Bovendien was er sprake van vrijblijvendheid ten aanzien van afspraken en het weggeregelen van problemen naar projectgroepen en externe adviseurs. Tot slot kon de organisatie het bestuur niet tevreden stellen. De directieraad constateerde dat er sprake was van onvrede bij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over het functioneren van de ambtelijke organisatie. Dit dwong de directieraad tot het aanpakken van de gesignaleerde problemen.

Naast het niet kunnen voldoen aan de gestelde ambities uit het position paper, constateerde de directie ook dat de organisatie onvoldoende toegerust was voor een aantal uitdagingen in de toekomst. In toenemende mate vroeg de burger om een overheid die flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht transparant, betrouwbaar en samenwerkingsbereid was. De oplossing van maatschappelijke vraagstukken was steeds meer afhankelijk van afstemming, coördinatie en samenwerking, zowel binnen overheidsorganisaties als met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Ook stond de provincie voor grote uitdagingen. De samenleving verwachtte dat bijgedragen zou worden aan het oplossen van ingewikkelde maatschappelijke problemen. Dat vroeg om integraal denken, accuraat handelen en een sterke externe oriëntatie. Uit de mening van burgers blijkt dat de organisatie op deze eigenschappen nog onvoldoende toegerust was.

In 2001 besloot de net aangetreden provinciesecretaris een cultuurveranderingstraject te starten. In een imago-onderzoek werd de cultuur immers getypeerd als "bureaucratisch", "in zichzelf gekeerd", "papierwinkel" en "ambtelijk". De deskundigheid werd positief beoordeeld, maar dit kon volgens de stakeholders de slagvaardigheid en ondernemingszin ook belemmeren. Het probleemoplossend vermogen van de provincie beoordeelde men als onvoldoende. De organisatie was traag, inefficiënt en niet zakelijk. Wel vond men de provincie betrokken en samenwerkingsgericht. De stakeholders stonden neutraal tegenover de kwaliteit van de provincie. De communicatie was matig. De provincie Noord-Holland zou een meer herkenbaar beleid moeten hebben.

Tijdens de collegeonderhandelingen van 2003 is door de collegepartijen besloten een reorganisatie te starten. Bovendien kreeg de organisatie een personele taakstelling opgelegd. Het college kwam tot deze conclusie na voorstellen van een ambtelijke werkgroep onder leiding van de plaatsvervangende provinciesecretaris. De provinciesecretaris zelf was op dat moment nog herstellende van een periode van afwezigheid. Geconstateerd werd dat het zinvol zou zijn om naast een cultuurveranderingstraject ook de strategie en structuur te bezien. KPMG werd gevraagd een doorlichting uit te voeren. Veel van de daarbij geconstateerde knelpunten waren terug te voeren op de organisatiestructuur, werkwijze en op gedrag. Zo was er sprake van verkoking tussen afdelingen en was er sprake van onvoldoende integraliteit. Ook bestond er onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en waren stafafdelingen sterk verbrokkeld ondergebracht in de structuur. Concernsturing kwam mede daardoor maar moeizaam tot stand. Processen zouden veel efficiënter kunnen. Ook was de toegevoegde waarde van een diversiteit aan overlegstructuren beperkt en werd er te indirect gestuurd. Er waren teveel managementlagen.

Een structuuringreep werd als laatste redmiddel gezien en was onvermijdelijk om de bestaande patronen te doorbreken en verandering in de werkwijze te faciliteren en te ondersteunen. Daarnaast was er een praktische overweging tot aanpassing van de structuur als gevolg van de substantiële inkrimping van de personele omvang. In het collegeprogramma was immers aangegeven dat de organisatie een streefomvang had van circa 1000 fte. Bij aanvang van het collegeprogramma telde de organisatie 1464 fte. In november 2004 telde de organisatie 1339 fte. Kortom, de ambities om te komen tot een professionele, stuurbare en resultaatgerichte organisatie vroegen om een andere organisatiestructuur, die perspectief bood voor bestuur, leidinggevend en medewerkers.

Uit de presentatie waarin de nieuwe organisatiestructuur toegelicht wordt, blijkt dat het hoofdargument voor de aanpassing van de huidige structuur was dat er te veel schakels waren die integraal en resultaatgericht werken belemmeren. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.17: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Noord-Holland

Tijdstip	Actie
2001-2003	Cultuurveranderingstraject
2003	Burgermonitor
2003	Imago-onderzoek
2003	Doorlichtingsonderzoek
2003	Outsourcingsonderzoek
2003	Personeelsmonitor
Maart 2004	Presentatie nieuwe structuur
1 januari 2006	Nieuwe organisatie

5.9.4 Conclusie

Alhoewel externe motieven nadrukkelijk van invloed zijn geweest op het besluit om te reorganiseren, geven gesprekspartners aan dat interne motieven de voornaamste reden voor de provincie Noord-Holland zijn geweest om van organisatie-model te veranderen. Externe motieven vormden een aanleiding om een reorganisatie in overweging te nemen, echter de interne knelpunten in de organisatie waren van doorslaggevend belang. Geconstateerd werd dat de geleidelijk ontstane managementcultuur niet paste bij de ambities van het college. De managementcultuur werd door gesprekspartners omschreven als te zeer gericht op de eigen

sector. Integraal werken werd eerder bestraft dan beloond. Ook was er sprake van afschuifgedrag en voelde niemand zich verantwoordelijk voor problemen. Voor een deel is de ontstane managementcultuur te wijten aan de bestuurscultuur uit de voorgaande collegeperiode. Dit college wordt door gesprekspartners omschreven als een vechtcollege met gespannen onderlinge verhoudingen in plaats van een op harmonie gericht collegiaal bestuur. De lijnen tussen afzonderlijke portefeuillehouders en afdelingshoofden waren kort. De bemoeienis van het college met de organisatie was groot, mede door de rol van het managementteam. Het managementteam werd volledig gepasseerd in de besluitvorming. Het toenmalige managementteam wordt door gesprekspartners dan ook als zwak omschreven. De nieuw aangetrokken provinciesecretaris kreeg als opdracht mee om sturing en samenhang in het managementteam te bewerkstelligen. Niet alleen de bestuurscultuur was de oorzaak van de ontstane managementcultuur, ook de mislukte reorganisatie uit 1998 was er debet aan. In die reorganisatie is een structuur gecreëerd die integraal werken onvoldoende faciliteert.

Extern gerichte argumenten, zoals een aantal ontwikkelingen in de toekomst (nieuwe rol provincie, dynamischer wordende omgeving), hebben wel een rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen, maar van ondergeschikte aard. De rol van isomorfie als motief om te veranderen kan niet worden aangetoond. Wel heeft organisatieadviesbureau KPMG een voorname rol gespeeld in het bepalen van de knelpunten en bij het vormgeven van een nieuw organisatiemodel.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Noord-Holland als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.18: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Noord-Holland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Wel
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Geen
7. Knelpunten in personeel en management	Geen
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Geen
3. Normatieve isomorfie	Geen

Van een verschuiving in motieven is in Noord-Holland geen sprake geweest.

Naast de drie hierboven genoemde motieven zijn er nog andere doelen van invloed geweest op het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Met name de politieke wil om als daadkrachtig bestuur te boek te staan is van invloed geweest op het besluit om te reorganiseren. Een grondige reorganisatie van het ambtelijk apparaat zou voor een dergelijk signaal kunnen zorgen. Voorts was het belangrijk dat de organisatie in beweging zou komen; de keuzes die daarna gemaakt zijn over de richting van de organisatie zijn daaraan van ondergeschikt belang volgens gesprekspartners. Daarnaast zijn er ook omstandigheden van invloed geweest op het moment van reorganiseren. Allereerst was het plaatsvinden van de provinciale verkiezingen van invloed. De samenstelling van het nieuwe college maakte een reorganisatie mogelijk. Het voorgaande college wilde geen reorganisatie omdat een reorganisatie de sterke positie van het bestuur zou kunnen ondermijnen. Ook de tijdelijke afwezigheid van de provinciesecretaris, die er voorstander van was problemen aan te pakken door middel van een cultuurveranderingstraject in plaats van door een structuurverandering, is van invloed geweest op het moment van reorganiseren. Tot slot zorgde ook een breed gedragen besef binnen alle geledingen van de provincie over het niet functioneren van de ambtelijke organisatie voor een momentum.

De rol van het college van Gedeputeerde Staten in het reorganisatietraject is opmerkelijk te noemen. Niet alleen is de bestuurscultuur een belangrijk motief geweest om te reorganiseren, maar ook zijn zij verantwoordelijk voor het starten van de reorganisatie en zijn zij nauw betrokken geweest bij de verdere voortgang van het traject.

Voorts is het opmerkelijk dat het besluit om te reorganiseren genomen is zonder grondig vooronderzoek. In de collegeonderhandeling is besloten om het organisatiemodel te veranderen op basis van een korte discussie waaraan slechts een beperkte analyse ten grondslag lag. Ook de personele taakstelling is gebaseerd op een onderbuikgevoel. De streefformatie van 1000 fte is als “denklijn” in het collegeprogramma opgenomen maar werd volgens gesprekspartners al snel als een doel op zich gezien. Uit de gesprekken is gebleken dat bewust voor een forse taakstelling is gekozen om zo het signaal af te geven dat het “menens” was. Betrokkenen geven in de gesprekken achteraf aan dat het noemen van een absoluut getal “niet handig” is geweest. Daarmee nam het draagvlak voor de reorganisatie snel af in het ambtelijke apparaat. Pas na het besluit om te reorganiseren hebben externe bureaus knelpunten in de organisatie geïnventariseerd. Om de taakstelling te kunnen realiseren zijn een groot aantal van de ondersteunende diensten geoutsourced. De organisatie zou zich meer dan in het verleden moeten concentreren op haar kerntaken.

5.10 Provincie Overijssel

5.10.1 Inleiding

In 1996 is de provincie Overijssel op initiatief van Provinciale Staten een organisatieveranderingstraject gestart. De organisatieverandering richtte zich met name op het loslaten van de sectorindeling. Tijdens de organisatieverandering is de provincie overgestapt van een sectorenmodel (in Overijssel hoofdgroepenmodel geheten) op een afdelingenmodel (in Overijssel één-dienstmodel geheten). De directe aanleiding voor het veranderingstraject waren een aantal onderzoeken waaruit bleek dat de provinciale organisatie belemmeringen opwierp voor het realiseren van bestuurlijke ambities en voor het invulling geven aan toekomstige ontwikkelingen. In 1998 is het

organisatieveranderingstraject afgesloten. Het adviesbureau Twynstra Gudde heeft de provincie Overijssel begeleid bij de organisatieverandering.

5.10.2 Verandering van organisatiemodel

In 1987 heeft Overijssel afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. Dit model bestond uit drie organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Welzijn & Economie & Bestuurlijke Verhoudingen, Milieu & Waterstaat, Ruimtelijke Ordening & Inrichting) en één ondersteund onderdeel (Beheer & Ondersteuning). In dit model beruste de dagelijkse leiding van de provinciale organisatie bij de sectordirecteuren (hoofdgroepdirecteuren geheten in Overijssel), die samen het managementteam vormen. De provinciesecretaris, die tevens directeur van de sector Beheer & Ondersteuning was, was voorzitter van dit team.

De provincie Overijssel heeft op basis van een knelpuntenanalyse een aantal ordeningsprincipes voor een nieuwe organisatiestructuur opgesteld. Voor de primaire ordening van de werkeenheden is gekozen voor een thematische insteek op basis van twee belangrijke ordeningscriteria, de maatschappelijke herkenbaarheid en beleidsinhoudelijke samenhang. Aanvullend op deze ordening wordt er in projecten gewerkt. Uiteindelijk heeft Overijssel gekozen voor een organisatie met een concerndirectie en zonder sectoren (lees hoofdgroepen). De directie geeft leiding aan het ambtelijk proces gericht op langetermijnbeleid en aan onderwerpen op de strategische agenda. Daarbij is de directie verantwoordelijk voor de reguliere beleidsproductie en stuurt deze op hoofdlijnen de werkprocessen in de organisatie. Onder het driehoofdige directieteam zijn zes werkeenheden geplaatst gericht op het primaire proces (Economie & Milieu & Toerisme, Landbouw & Natuur & Landschap, Ruimte & Wonen & Bereikbaarheid, Water & Bodem, Wegen & Kanalen, Zorg & Cultuur) en zes werkeenheden gericht op het ondersteunend proces (Projecten & Programma's, Bestuurs- & Managementondersteuning, Bestuurlijke Aangelegenheden, Facilitaire Zaken, Middelen, Kasteel). Deze staan onder eenhoofdige hiërarchische leiding. In beginsel zijn onder het niveau van manager van een werkeenheden geen hiërarchisch niveaus onderscheiden. Managers zijn integraal verantwoordelijk.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het loslaten van de sectorindeling;
- de provincie Overijssel in 1987 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model vervolgens in 1998 in te ruilen voor een afdelingenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafafdelingen na de organisatieverandering toegenomen is.

5.10.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 1994 heeft het management van de provincie Overijssel de notitie “de organisatie wisselt van eeuw” opgesteld. Hierin schetsen zij een aantal knelpunten in de provinciale organisatie. Zo was er sprake van onvoldoende gerichte agendavorming met betrekking tot voor de provincie belangrijke toekomstige vraagstukken en ontwikkelingen. Ook werd de aansturing, coördinatie en integratie van veelal grensoverschrijdende beleidsproducten als onvoldoende ervaren. Er was geen sprake van aansturing van de ambtelijke organisatie door de politiek. In het verlengde daarvan was er onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling en aansturing in de driehoeksverhouding portefeuillehouder, hoofdgroepdirecteur en afdelingshoofd. Eenzelfde type onduidelijkheid

was er in de verantwoordelijkheid c.q. aanspreekbaarheid met betrekking tot de afwerking van afspraken en besluiten van Gedeputeerde Staten. Door de verkokering die samenhangt met de afdelingsgewijze c.q. sectorale beleidsaansturing enerzijds en de traditionele taken van de provincie anderzijds, was er een gebrek aan eenheid en samenhang. Ook vormde de zelfstandigheid van de sectoren en het ontbreken van een effectief afstemmingspunt in een aantal situaties een handicap voor een samenhangende beleidsvoorbereiding. Het niet altijd adequaat gemeenschappelijk reageren op externe ontwikkelingen die meerdere beleidsterreinen bestreken was daarvan een uitingsvorm. Ook zaten hoofdgroepdirecteuren te veel in het beheersmanagement en te weinig in het beleidsmanagement van hun hoofdgroep.

In februari 1995 besloot het provinciemanagement om de geconstateerde knelpunten te verhelpen door middel van een veranderingstraject gericht op werkwijze en cultuur. Daartoe werden negen projecten gedefinieerd. Nadrukkelijk werd gesteld dat er geen wijziging van de hoofdstructuur in gang zou worden gezet.

Kort na het besluit tot een organisatieontwikkelingstraject is er een collegeprogramma opgesteld waarin het college duidelijk aangaf welk type organisatie nodig was voor het realiseren van hun ambities. Ook verscheen in 1996 de zelfstudie van de provincie in het kader van de IPO-audit "Provincies van de toekomst". De auditcommissie signaleerde een aantal problemen in de organisatie. Het betrof onder andere het integraal werken c.q. belemmeringen door een verkokerd bestuur en dito ambtelijke organisatie, de werkwijzen en aansturing van het proces van beleidsvorming, de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bij de beleidsvorming betrokken organen en de kloof tussen denken en doen. De auditcommissie signaleerde dat de structuur van de provinciale organisatie belemmeringen opwierp voor het realiseren van een bestuursstijl passend bij de vernieuwende provincie. Bovendien werd geconstateerd dat de provincie onvoldoende toegerust was voor de nieuwe rollen van de provincie in de toekomst. Naar aanleiding van dit rapport heeft Provinciale Staten een werkgroep ingesteld bestaande uit vijf fractievoorzitters. Deze werkgroep heeft, na onderzoek het managementteam, de opdracht gegeven de organisatie aan te passen. Daarbij is allereerst met behulp van adviesbureau Twynstra Gudde een nieuw besturings- en managementconcept ontwikkeld.

Vervolgens heeft Twynstra Gudde namens de werkgroep een organisatieonderzoek uitgevoerd. Geconcludeerd werd dat een klein deel van het werk voor grote bestuurlijke drukte zorgde. Er was sprake van een grote verwevenheid tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat. Twynstra Gudde stelde dat de politiek de leiding had en de ambtelijke top niet. Er was een sterke verwevenheid tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat. Bovendien was er sprake van veel leiding en weinig sturing. De werkvloer koos zelf de route. Ook de managementstijl was niet mee-ontwikkeld. Er was weinig respect voor rollen en posities en er was geen evenwicht tussen het interne en externe werk. Tot slot was er sprake van een weinig lerende houding.

De werkgroep stelde dat de provincie de integraliteit van het externe beleid verder zou moeten versterken. Dit zou moeten gebeuren door een meer extern gerichte, probleemgerichte, initiërende en interactieve werkwijze. Van wezenlijk belang daarbij was een goed functionerend en extern gericht ambtelijk apparaat (van buiten naar binnen werkend), dat in staat zou zijn om integraal te adviseren met hoge kwaliteit ten behoeve van voorbereiding en onderbouwing van strategisch beleid. Dit diende volgens de werkgroep gepaard te gaan met een open werkwijze, communicatie en informatie tussen bestuur en ambtelijk apparaat, alsmede tussen ambtelijke eenheden onderling. Een deel van de provinciale taken werd uitgevoerd binnen de beleidssectoren, waarbij geen of slechts in

geringe mate sprake was van samenhang met andere sectoren. Daarin past de aanwezige veelal toegepaste werkwijze van het college van bilaterale en sectorgewijze communicatie en aansturing door portefeuillehouders. Deze meer sectorgewijze manier van werken van collegeleden vond vervolgens zijn weerspiegeling in de werkwijze van de ambtelijke organisatie. Echter voor beleidsvorming van organisatiebrede strategische onderwerpen en voor vraagstukken die in toenemende mate het terrein van een sector overstegen, bracht het volstaan met deze werkwijze risico's van verkokering met zich mee terwijl een meer integrale werkwijze en werkstijl vereist was. In de aansturing, strategische visie en samenhang ontstond een lancune. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.19: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Overijssel

Tijdstip	Actie
1994	Rapport "De organisatie wisselt van eeuw"
1995	Collegebeleidsprogramma 1995-1999
1996	Rapport IPO-auditcommissie "dichter bij de toekomst"
1996	Werkgroep "Staten aan zet"
1996	Probleemanalyse "Omwille van de toekomst van de organisatie: strategie, samenhang en sturing"
Mei 1997	Plan van aanpak organisatieverandering
Juni 1997	Besluit van Provinciale Staten tot onderzoek naar toekomstige structuur
Februari 1998	Besluitvorming in Provinciale Staten over nieuwe structuur
September 1998	Invoering nieuwe structuur

5.10.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de motieven van de provincie Overijssel om van organisatiemodel te veranderen op het snijvlak liggen tussen externe en interne motieven. Geconstateerd werd dat de politiek onvoldoende door de ambtelijke organisatie werd ondersteund teneinde de bestuurlijke ambities waar te kunnen maken. Uiteindelijk zijn echter vooral de interne knelpunten volgens gesprekspartners van doorslaggevend belang geweest in het besluit om te reorganiseren. Externe motieven vormden een aanleiding, interne motieven waren doorslaggevend. Met name de verkokering en de sectorale werkwijze en aansturing maakten integraal werken onmogelijk en zorgden ervoor dat organisatiebrede strategische beleidsvorming niet van de grond kwam. Het topmanagement was onvoldoende in staat om deze sectorale werkwijze te doorbreken. Hierdoor kreeg en nam het college veel ruimte bij het aansturen van de ambtelijke organisatie. Het topmanagement werd gepasseerd. De verwevenheid tussen politiek en ambtelijke organisatie was groot waardoor het management buiten spel werd gezet. Dit zorgde ervoor dat de politiek teveel met managen bezig was in plaats van met besturen. Bovendien kende de organisatie te veel managers.

Ook externe motieven hebben een rol gespeeld in het besluit om te reorganiseren. Zowel uit het nieuwe collegeakkoord als uit de zelfstudie in het kader van de IPO-zelfevaluatie bleek dat de provinciale organisatie onvoldoende klaar was om het hoofd te bieden aan een aantal op handen zijnde ontwikkelingen.

Ook isomorfie heeft een rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Uit de gesprekken is immers gebleken dat adviesbureau Twynstra Gudde een sterk sturende rol heeft gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Twynstra Gudde was zowel verantwoordelijk voor de organisatiedoorlichting,

procesbegeleiding en fungeerde ook als expert. Gesprekspartners geven aan dat zij mede voor Twynstra Gudde hebben gekozen omdat het bureau hetzelfde organisatiemodel reeds eerder in een andere provincie had ingevoerd.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Overijssel als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.20: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Overijssel

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Wel
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Geen
3. Normatieve isomorfie	Geen

Gedurende het traject heeft er een lichte verschuiving in motieven plaatsgevonden. Waar aanvankelijk vooral extern gerichte argumenten doorslaggevend zijn geweest, heeft er gedurende het traject een omslag plaatsgevonden naar interne motieven.

Opmerkelijk is de actieve betrokkenheid van het bestuur bij de ambtelijke organisatie. Het bestuur is niet alleen initiator van de organisatieverandering geweest, ook hebben zij zich in het verloop van het traject actief met het verloop bemoeid. Een mogelijke verklaring volgens gesprekspartners is dat het topmanagement onvoldoende bij machte was de bestaande problemen in de organisatie te doorbreken. De kwaliteit van management is daarmee ook een doel geweest om te veranderen. Daarnaast kende de provincie Overijssel op dat moment ook een sterk sturende gedeputeerde. Andere genoemde doelen waren het niet achter willen blijven bij andere provincies en het in beweging krijgen van de organisatie.

Het moment van reorganiseren is mede bepaald door een aantal strategische omstandigheden. Zo heeft de collegewisseling een zware stempel gedrukt op het besluit om te reorganiseren. Ook de externe druk door de IPO-auditcommissie heeft een belangrijke rol gespeeld. Bovendien was er sprake van een gedeeld besef van de noodzaak om te

reorganiseren en hadden een aantal oudere directeuren aangegeven de organisatie op korte termijn te zullen verlaten. Voorts was er sprake van een onvoldoende krachtig management.

De structuurverandering bij de provincie Overijssel is vooraf gegaan door een cultuurverandering. De provincie Overijssel is in 1995 een cultuurveranderingstraject gestart om een aantal knelpunten in de werkwijze en cultuur te doorbreken. Het cultuurveranderingstraject heeft onvoldoende resultaat opgeleverd. Alsnog werd besloten de structuur te veranderen. Het managementteam kwam immers tot de conclusie dat een samenhangende benadering van cultuur, werkwijzen, strategie en structuur noodzakelijk was. Het zou niet doeltreffend zijn om één aspect van de organisatie essentieel te wijzigen zonder dat de andere aspecten daarmee in evenwicht werden gebracht.

Aan het besluit om te reorganiseren heeft slechts een beperkte onderbouwing ten grondslag gelegen. Wel is het opmerkelijk dat voordat gediscussieerd werd over een nieuw organisatiemodel er uitgebreid gesproken is over een nieuw besturings- en managementconcept. Uit diverse onderzoeken was immers gebleken dat dit een knelpunt vormde.

5.11 Provincie Utrecht

5.11.1 Inleiding

In 1998 is de provincie Utrecht op initiatief van de directieraad een organisatieveranderingstraject gestart. De directe aanleiding voor het organisatieontwikkelingstraject was de aanwezige organisatiecultuur. Nadat bleek dat alleen een cultuurtraject onvoldoende was om de geconstateerde knelpunten te doorbreken heeft de provincie met behulp van adviesbureau Berenschot ook de structuur bezien. Uit het onderzoek van Berenschot bleek dat met name de ondersteunende functies niet goed georganiseerd waren. De organisatieverandering richtte zich dan ook met name op het creëren van een betere stafondersteuning. Tijdens de organisatieverandering heeft de provincie Utrecht het sectorenmodel gehandhaafd. In 2000 is het organisatieveranderingstraject afgesloten.

5.11.2 Verandering van organisatiemodel

In 1989 heeft Utrecht afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. Dit model bestond uit vier organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Ruimte & Groen, Water & Milieu, Verkeer & Vervoer, Welzijn & Economie & Bestuur) en één ondersteund onderdeel (Bestuursdienst). Aan het hoofd van elke dienst stond een directeur. De provinciesecretaris was directeur van de Bestuursdienst. Binnen de Bestuursdienst werden voor de gehele organisatie de coördinatie, de integratie en evaluatie met betrekking tot de middelen behartigd. De provinciesecretaris was voorzitter van het directeurenoverleg. In het directeurenoverleg werd besproken op welke wijze beleid en beheer zo goed mogelijk gecoördineerd en geïntegreerd zouden kunnen worden en hoe de kwaliteit van de ambtelijke organisatie verbeterd zou kunnen worden.

De provincie Utrecht heeft bij het vormgeven van het nieuwe model in 1998-2000 doelstellingen, uitgangspunten en criteria opgesteld. Bij het herclusteren van het primaire proces zouden twee principes en uitgangspunten beter tot hun recht moeten komen, namelijk het streven naar integrale beleidsafweging en verbetering van de efficiëntie. Ten opzichte van het oude model is de Bestuursdienst opgesplitst in een aantal concernonderdelen (Bestuurs- & Managementstaf, Concernstaf, Kabinet, Provinciale

Servicedienst). Het aantal diensten voor het primaire proces is gelijk gebleven. Wel is de managementlaag van afdelingshoofd opgeheven. Hierdoor is de organisatie platter geworden. In het nieuwe model is de provinciesecretaris eindverantwoordelijk voor het totaal van de ambtelijke organisatie en de kwaliteit van de producten. Feitelijk is hij hoofd-directeur en dus geen primus inter pares. Als voorzitter van de directieraad geeft hij leiding aan het team van directeuren. De directieraad fungeert als managementteam en adviescollege voor de provinciesecretaris. De directeuren zijn gemandateerd eindverantwoordelijk voor beleid en beheer voor zover het hun respectievelijke diensten aangaat.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het creëren van een betere stafondersteuning;
- de provincie Utrecht in 1989 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model vervolgens in 1999 te handhaven;
- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces na de organisatieverandering gelijk gebleven is en dat het aantal ondersteunende organisatie-onderdelen toegenomen is.

5.11.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 1996 legt de provincie haar ambities vast in het document “2000 voorbij”. Geconcludeerd werd dat de ambtelijke organisatie een nieuwe wijze van werken zou moeten ontwikkelen. Flexibiliteit, kwaliteit, meer generalistische kennis naast specialistische vaardigheden, mobiliteit en het kunnen en willen vervullen van andere taken, waren sleutelbegrippen. Ook werd in 1996 overgegaan tot de vorming van een directieraad, waarbij de directeuren van plaats veranderden en enkele directeuren twee diensten aan gingen sturen. Bovendien was er een managementontwikkelingsproces ingezet.

In 1998 heeft de directieraad een tussenbalans opgemaakt. De directieraad kwam tot de conclusie dat de werkwijze en organisatiecultuur in de afgelopen jaren op een aantal punten verbeterd was, maar dat er nog ruimte voor verbetering was. Voor het realiseren van daadwerkelijke veranderingen zou de bestaande cultuur doorbroken moeten worden. De organisatie ging volgens de directieraad gebukt onder een contraproductieve overlegcultuur, de vorming van eilandjes en een gebrek aan deugdelijke handhaving van gemaakte afspraken. Ook verliep de communicatie niet soepel. Verder maakte de directieraad te weinig zichtbaar waarmee het bezig was. Medewerkers hadden geen beeld van wat er in de directieraad omging. Het management in zijn totaliteit zou onderling beter moeten communiceren, zowel in de horizontale als in de verticale lijn. Er zou meer duidelijkheid moeten komen in de lijnverantwoordelijkheid. De behoefte aan één daadkrachtige lijn werd onderstreept. Doordat de organisatie steeds professioneler werd nam het hobbyisme af maar de bureaucratisering toe. Ook was de beschikbaarheid van middelen gebrekkig georganiseerd. Er waren bijvoorbeeld veel klachten over de wijze waarop de informatievoorziening door middel van automatisering werd gestructureerd. De structuur van de organisatie was tot slot te veel een blauwdruk en te weinig maatwerk. De directieraad werd te zwaar belast. Het feit dat de inhoudelijke processen verschilden, vroeg om een verschillende organisatorische aanpak. Om de cultuur te doorbreken formuleerde de directieraad een aantal concrete voorstellen. Een externe adviseur concludeerde na het uitvoeren van een werkbelevingsonderzoek dat de provincie met de aanwezige cultuur

onvoldoende toegerust zou zijn voor een aantal externe ontwikkelingen. Diverse ontwikkelingen op zowel bestuurlijk als maatschappelijk gebied stelden immers eisen aan de provincie als middenbestuur en autonome bestuurslaag. Zo moest de provincie nieuwe rollen vervullen die veelal een andere werkwijze en houding vergden. De werkwijze moest steeds interactiever, integraler, strategischer en communicatiever. Vernieuwing van de organisatie was nodig voor het eigentijds, interactief met betrokken doelgroepen en vanuit een eigen inhoudelijke visie bijdragen aan het oplossen van problemen in de samenleving. Ook bevond de provincie zich in een steeds dynamischer wordende omgeving. Een dynamische omgeving vergt een dynamische organisatie, dat wil zeggen een organisatie die zich blijft ontwikkelen en die zich indien nodig aanpast aan haar omgeving, uiteraard met behoud van eigen identiteit.

In juni 1998 werd uiteindelijk besloten tot een heroriëntatie op de hoofdstructuur. De structuur was immers mede bepalend voor de cultuur. Veranderingen van de structuur vormen een middel om de organisatiecultuur te veranderen. De kritische reflectie op de hoofdstructuur diende zowel gezien te worden vanuit het oogpunt van effectiviteit als van efficiëntie. Centraal in het onderzoek stond de vraag in hoeverre de huidige hoofdstructuur paste bij en voldoende stimuleerde tot de gewenste aansturing en werkwijze.

Adviesbureau Berenschot werd gevraagd de provincie Utrecht te begeleiden bij het organisatieveranderingstraject. Samen met de provincie heeft Berenschot uitgangspunten voor een nieuw organisatiemodel geformuleerd. Op basis van deze uitgangspunten heeft een kritische beschouwing van de organisatie plaatsgevonden. In een nota aan Gedeputeerde Staten (juni 1998) werden vier motieven genoemd als oorzaak waarom de aanwezige hoofdstructuur veranderd zou moeten worden. Allereerst was er een andere manier van werken noodzakelijk als gevolg van externe ontwikkelingen. Daarnaast voldeed de organisatiecultuur niet meer en functioneerde de projectenorganisatie niet goed. Tot slot moest er bezuinigd worden (taakstelling van tien miljoen in de collegeperiode).

Voor een deel waren de geconstateerde knelpunten terug te voeren op de organisatiestructuur. Medewerkers waren van mening dat het management de hoofdlijnen van het beleid onvoldoende aangaf. Voorts was de toegevoegde waarde van drie leidinggevende lagen niet altijd voor iedereen even duidelijk. De lijnen waren lang en werkten een parafencultuur in de hand. Het aantal voorschriften belemmerde het efficiënt werken. Ook was er sprake van een gebrekkige samenhang van beleidsvoorbereiding en de vorming van eilandjes. Het ontbrak bij de beleidsvorming aan integraliteit. Uit het werkbelevingsonderzoek bleek dat met name de samenwerking tussen werkeenheden van verschillende diensten voor verbetering vatbaar was. Ook binnen de diensten was de samenwerking niet altijd optimaal. Bovendien waren projecten niet goed gedefinieerd en niet goed georganiseerd, waardoor ze makkelijk konden verzanden. De verhouding tussen project en lijn was vaak onvoldoende duidelijk. Bij problemen won de lijn het meestal van het project. Ook had de organisatie een relatief omvangrijke overhead. De verhouding staf-lijn en de verhouding staf-decentrale staf waren onduidelijk. Er waren dubbelingen en er was sprake van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. De ondersteuning die stafeenheden leverden werd niet hoog gewaardeerd. Met ondersteuning op het gebied van automatisering was het niet goed gesteld. Voorts diende de coördinatie in het externe optreden beter georganiseerd te worden. De organisatie werd als niet flexibel ervaren. Er was te weinig vrije ruimte en er was sprake van stroperigheid en bureaucratisering. Innovatie werd onvoldoende gestimuleerd door de organisatie. Tot slot kwamen de bestaande overlegcultuur en de grote mate van op consensus gerichte collegialiteit (non-interventie) de effectiviteit en efficiëntie niet ten goede.

De reflectie van Berenschot op de huidige organisatiestructuur heeft geleid tot de conclusie dat de grootste belemmeringen voor het functioneren van de organisatie vooral zaten in de structuur van de aansturing, dat wil zeggen structuur van lijn- en projectmanagement. Daarnaast was de structurering van staf en steunfuncties dringend aan herziening toe. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.21: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Utrecht

Tijdstip	Actie
1996	Werkdocument "Aansturing" uit 1996
Juni 1998	Besluit tot onderzoek naar hoofdstructuur
Augustus 1998	Vooronderzoek
September 1998	Besluit over uitgangspunten
November 1998	Onderzoek naar hoofdstructuur
Maart 1999	Advies van de stuurgroep organisatie-ontwikkeling: hoofdstructuur
Maart 1999	Besluit door de provinciesecretaris om in te stemmen met het advies
September 1999	Vaststellen organisatieplan
1 Januari 2000	Functioneren nieuwe structuur

5.11.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle genoemde redenen om te reorganiseren intern van aard waren. De voornaamste knelpunten waren gelegen in de structuur en aansturing van de organisatie. Afdelingen werkten onvoldoende integraal samen, de verhouding en relatie staf-lijn was niet optimaal en de organisatie en aansturing van projecten verliep gebrekkig. Daarnaast zat er nog te veel licht tussen de aanwezige en gewenste organisatiecultuur. De structuurverandering was gericht op het scheppen van voorwaarden voor een organisatie die interactiever, integraler, strategischer en communicatiever zou moeten opereren teneinde het bestuur optimaal te kunnen ondersteunen. Met een sterkere en meer eenduidige aansturing, een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en kortere lijnen zou een ontwikkeling naar grotere professionaliteit, zelfstandigheid en efficiëntie bereikt moeten worden. Centralisatie was daarbij het toverwoord.

Externe motieven hebben nauwelijks een rol gespeeld in het reorganisatiebesluit. Wel heeft in de overweging om van organisatiemodel te veranderen meegespeeld dat de organisatie onvoldoende in staat was het hoofd te bieden aan externe ontwikkelingen.

Isomorfie heeft volgens gesprekspartners ook een rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Adviesbureau Berenschot is nauw betrokken geweest in alle fasen van het reorganisatieproces. Overigens heeft de provincie Utrecht in een besluit tot een onderzoek naar de hoofdstructuur voorgesteld om een bureau te selecteren dat de kunst verstaat om een bijdrage te leveren aan het proces van organisatieontwikkeling in plaats van de oplossing voor een organisatiestructuur aan te dragen. Toch is Berenschot nauw betrokken geweest bij het vormgeven van het nieuwe organisatiemodel.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Utrecht als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.22: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Utrecht

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Wel
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Gedurende het organisatieveranderingstraject heeft er een verschuiving in motieven plaatsgevonden. Waar aanvankelijk bij de start van het traject de nadruk lag op de organisatiecultuur, is deze gedurende het traject verschoven naar de organisatiestructuur. Het cultuurveranderingstraject heeft niet tot het doorbreken van de aanwezige cultuur geleidt. Uit de evaluatie van de reorganisatie is dan ook gebleken dat er te weinig aandacht was voor aspecten van cultuur en werkwijze. De nadruk heeft te sterk gelegen op structuuraspecten. De inrichtings- en functioneringscriteria zijn onderbelicht gebleven. Er zijn niet of nauwelijks uitwerkingsplannen of implementatieplannen gemaakt. Ook wisten de medewerkers in de nieuwe situatie vaak niet wat ze anders moesten doen.

Naast de drie onderzochte motieven hebben er ook nog een aantal strategische doelen een rol gespeeld in het besluit om van organisatie-model te veranderen. Met name het aantal leidinggevendenden, de stijl van leidinggeven, de ondermaatse kwaliteit van het top- en middenmanagement waren volgens gesprekspartners redenen voor de toenmalige provinciesecretaris om de organisatie te reorganiseren. Ook was er sprake van druk op de positie van de provinciesecretaris; hij was tot aan de reorganisatie nevenschikt aan sectordirecteuren in plaats van bovengeschikt. De provinciesecretaris was van mening onvoldoende zeggenschap te hebben. In documenten die aan de reorganisatie ten grondslag lagen hebben deze redenen geen rol van betekenis gespeeld.

De toenmalige provinciesecretaris was de initiator van de reorganisatie. Echter ook bij het bestuur leefde de nadrukkelijke wens tot een efficiëntere organisatie met minder overhead. De reorganisatie in de periode 1998-2000 is volgens gesprekspartners ingezet omdat de voorgaande reorganisatie (1989) slechts half is doorgevoerd. Weerstand en het moeten doen van compromissen heeft volgens gesprekspartners destijds geleid tot een sub-optimaal organisatie-model. Uit een evaluatie van de reorganisatie van 2000, die overigens

afgedwongen is door de ondernemingsraad, blijkt echter dat ook het organisatiemodel na de reorganisatie van 2000 een compromis is. De toenmalige provinciesecretaris was onvoldoende bij machte om de weerstand binnen het directieteam tegen de reorganisatie de kop in te drukken en heeft op onderdelen water bij de wijn moeten doen. Het gevolg is dat de nieuwe secretaris in 2006 opnieuw heeft moeten besluiten tot een verstrekkende reorganisatie. Hij heeft daartoe besloten omdat de verkokering nog steeds sterk aanwezig was, de overhead nog steeds erg groot was en een aantal externe ontwikkelingen de organisatie dwong om te veranderen. Het moment van reorganiseren werd bespoedigd omdat drie van de zes directieleden op het punt stonden afscheid te nemen.

5.12 Provincie Zeeland

5.12.1 Inleiding

In 1995 is de provincie Zeeland op initiatief van de gedeputeerde P&O een organisatieveranderingstraject gestart. In twee opeenvolgende studieconferenties zijn knelpunten in de organisatie geïnventariseerd. De aanleiding voor deze studieconferenties vormde een evaluatie van de weinig succesvol verlopen reorganisatie uit 1991. Als voornaamste knelpunt werd de kwaliteit van het management genoemd. Tijdens de organisatieverandering heeft de provincie Zeeland het sectorenmodel gehandhaafd waarbij de twee bestaande sectoren zijn opgesplitst in drie nieuwe sectoren. In 1996 is het organisatieveranderingstraject afgesloten. Adviesbureau Greve & Partners heeft de provincie Zeeland begeleid bij de organisatieverandering.

5.12.2 Verandering van organisatiemodel

In 1991 heeft Zeeland afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. Dit model bestond uit twee organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Milieu & Waterstaat, Economie & Ruimtelijke Ordening & Welzijn) en een onbekend aantal ondersteunde onderdelen.

Voor de vormgeving van het nieuwe organisatiemodel heeft de provincie Zeeland in 1995 in een studieconferentie een aantal criteria, vereisten en standpunten opgesteld. Uiteindelijk heeft de provincie gekozen voor een model met drie sectoren (Welzijn & Economie & Bestuurlijke Verhoudingen, Ruimte & Milieu & Water, Infrastructuur & Vervoer) en zeven stafonderdelen (Kabinet & Juridische Zaken & Bestuursondersteuning, Informatieverzorging & Documentatie, Communicatie, Facilitaire Dienstverlening, Afbouw Provinciale Stoombootdiensten, Financieel Economische Zaken, Personeel & Organisatie & Informatie). Er is één managementlaag verdwenen en de organisatie is “platter” gemaakt. De organisatie kent een managementteam bestaande uit de provinciesecretaris en de drie directeuren. De provinciesecretaris is daarbij nevensgeschikt aan de sectordirecteuren. Het managementteam heeft tot taak het bevorderen dat het provinciale apparaat bij de uitoefening van zijn taken als eenheid functioneert. Aan het hoofd van een sector staat een directeur. Deze is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van toegewezen taken en voor het uitbrengen van de desbetreffende beleidsadviezen.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het herpositioneren van organisatie-onderdelen;
- de provincie Zeeland in 1991 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel om dit model in 1995 te handhaven;

- het nieuwe organisatiemodel van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal stafafdelingen na de organisatieverandering toegenomen is.

5.12.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 1991 heeft de provincie Zeeland een reorganisatie doorgevoerd en is men overgestapt van een griffiemodel op een sectorenmodel. In 1994 is deze reorganisatie geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de reorganisatie onvoldoende had opgeleverd en dat een aantal van de destijds geconstateerde knelpunten nog steeds aanwezig waren. De gedeputeerde P&O heeft vervolgens begin 1995 het initiatief genomen tot een tweetal studieconferenties. In de eerste conferentie werd geconcludeerd dat de kwaliteit van het management ter discussie stond. De gedeputeerde P&O heeft toen opdracht gegeven tot het beoordelen van zestig leidinggevendenden op basis van te maken profielen van vereisten. Voorts heeft hij besloten dat de organisatiestructuur voorlopig nog niet ter discussie zou worden gesteld. Niettemin werd een projectgroep geformeerd die heeft gezien in hoeverre de toenmalige organisatiestructuur nog voldoende condities bood voor het functioneren van het ambtelijk apparaat naar eigentijdse maatstaven. De resultaten van de eerste studieconferentie zijn in een interne projectgroep besproken. De projectgroep kwam tot de conclusie dat de hoofdstructuur mede bepalend is geweest voor het uitblijven van het beoogd functioneren van de organisatie. De projectgroep stelde dat de mogelijkheden om na aanpassing van de organisatie binnen de huidige hoofdstructuur tot verbeterd functioneren te komen relatief beperkt waren. Het creëren van drie beleidsdirecties zou betere mogelijkheden bieden om de gewenste platte organisatiestructuur te creëren.

Een aantal weken na de eerste conferentie is een tweede studieconferentie georganiseerd. In dit overleg werd geconcludeerd dat het managementteam (in Zeeland directeurenberaad genoemd) gebrekkig functioneerde en dat projectmatig werken onvoldoende door de lijn werd geaccepteerd. Ook was de werkdruk voor de verschillende dienstonderdelen ongelijk en schoot de interne communicatie te kort. Voorts werd vastgesteld dat de lijn geen heldere aansturingsfilosofie had en dat het aan een “wij-gevoel” in de organisatie ontbrak. Tot slot sloot de politieke sturing onvoldoende aan op de ambtelijke leiding, functioneerden verschillende managers inadequaat en was er een gebrek aan personele mobiliteit.

Geconcludeerd werd dat er drie samenvattende knelpunten aan het besluit om van organisatiemodel te veranderen ten grondslag lagen. Allereerst een gebrekkige organisatie en taakverdeling. Ten tweede werd de stijl van leidinggeven en de aanwezige cultuur als niet goed ervaren. Verbetering van management was topprioriteit. En tot slot was de organisatie en kwaliteit van de ondersteuning ondermaats. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.23: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Zeeland

Tijdstip	Actie
Januari 1995	Studieconferentie
Februari 1995	Tweede studieconferentie
Februari 1995	Voorlopig standpunt van Gedeputeerde Staten inzake de inrichting van de hoofdstructuur van de beleidsdirecties
Mei 1995	Werkconferentie over ontwerp-inrichting
Juli 1995	Besluit tot inrichting nieuwe organisatie
1 Januari 1996	Invoering nieuwe organisatie

5.12.4 Conclusie

Uit een evaluatie van de reorganisatie van 1991 bleek ondermeer dat de kwaliteit van het management een knelpunt in de organisatie was. Zowel uit de documenten als uit de gesprekken is gebleken dat dit motief van doorslaggevend belang is geweest in het besluit om van organisatie-model te veranderen. De kwaliteit van het management zorgde er bijvoorbeeld voor dat een aantal sectoren onvoldoende functioneerden. Een gevolg was dat er onbalans tussen de sectoren ontstond. Het bestuur had daar in toenemende mate last van. Ook was er sprake van te veel hiërarchische niveaus, van een eilandcultuur en van een zwak functionerend managementteam met daarin verstoorde verhoudingen.

Externe motieven hebben een ondergeschikte rol gespeeld in het besluit om van organisatie-model te veranderen. Isomorfie heeft geen rol van betekenis gespeeld. Volgens gesprekspartners heeft het ingeschakelde adviesbureau Greve & Partners vooral gefungeerd als breekijzer. Uit de gesprekken blijkt dat het bureau als instrument voor de gedeputeerde P&O heeft gefungeerd.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Zeeland als motief hebben gediend om van organisatie-model te veranderen.

Tabel 5.24: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Zeeland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Geen
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Geen
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Wel
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Geen
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Geen
3. Normatieve isomorfie	Geen

Er heeft geen verschuiving in motieven plaatsgevonden. De argumenten zoals die in het begin van het traject geformuleerd zijn bleken op het eind van het traject nog steeds actueel.

Ook is er sprake geweest van een aantal strategische doelen. Uit de gesprekken blijkt dat de relatie tussen het college, in casu met name de gedeputeerde P&O, en een aantal topmanagers verstoord was. De gedeputeerde P&O was van mening dat de kwaliteit van

een aantal topmanagers onvoldoende was. Ook had hij en de organisatie volgens gesprekspartners in toenemende mate last van een aantal te sterke managers die teveel opkwamen voor het sectorbelang en te weinig voor het organisatiebelang. Deze topmanagers deelden volgens de gedeputeerde niet in voldoende mate de visie van het bestuur ten aanzien van de gewenste ontwikkelingsrichting van de organisatie. Daarmee was er sprake van verstoorde verhoudingen tussen het bestuur en het topmanagement. De kans was klein dat de betreffende “zwakke en eigenwijze” managers uit zichzelf zouden vertrekken. Volgens gesprekspartners heeft de gedeputeerde het instrument reorganisatie gebruikt om de uitstroom van deze managers te bespoedigen. Deze strategische doelen zijn onder de noemer “kwaliteit van management” verhuuld en op een hoog abstractieniveau in de documenten opgenomen. Als gevolg van de reorganisatie zijn er twee directeurs met een afvloeiingsregeling vertrokken, de toenmalige provinciesecretaris is wel gebleven.

Geconcludeerd kan worden dat de gedeputeerde P&O sterk sturend is geweest in het besluit om van organisatie-model te veranderen. Deze bewering wordt gestaafd door de verdere rol die de betreffende gedeputeerde in het organisatieveranderingstraject heeft gespeeld. De gedeputeerde P&O was niet alleen voorzitter van de evaluatiecommissie van de reorganisatie uit 1991, maar was ook voorzitter van de projectgroep die de reorganisatie begeleidt heeft. Een dergelijke grote mate van betrokkenheid van een bestuurder bij een ambtelijke reorganisatie is opmerkelijk. Ook heeft de gedeputeerde de extern adviseur De Greve op persoonlijke titel, op basis van eerdere positieve ervaringen met deze persoon, gevraagd het organisatieveranderingstraject te begeleiden.

Volgens gesprekspartners is de sterk sturende rol van de gedeputeerde te verklaren door de toenemende negatieve aandacht over de provincie en over het provinciaal bestuur in de media. Begin jaren negentig is de provincie Zeeland een aantal malen negatief in het nieuws gekomen. Vooral gekozen bestuurders hebben last van beeldvorming in de media, zij zijn immers afhankelijk van steun van kiezers. Gesprekspartners zijn van mening dat de gedeputeerde P&O door het afkondigen van een reorganisatie de provincie positief in het nieuws wilde brengen.

Een laatste strategische motief voor de reorganisatie was een financiële taakstelling. Hoewel de taakstelling officieel geen motief voor het starten van een organisatieverandering is geweest, heeft deze wel een rol gespeeld. Overigens is de taakstelling gedurende de reorganisatie naar beneden bijgesteld, enerzijds vanwege gunstigere conjuncturele omstandigheden, anderzijds om het draagvlak voor de reorganisatie te vergroten.

Overigens is de kwalitatief zwakke bezetting van het managementteam van invloed geweest op het moment van reorganiseren. Het toenmalige managementteam was onvoldoende bij machte om weerstand te bieden tegen de sterke wil van de politiek.

Overigens is mede door de sterk sturende rol van de gedeputeerde het organisatieveranderingstraject in recordtempo uitgevoerd. In twee maanden tijd zijn twee studieconferenties georganiseerd en heeft Gedeputeerde Staten een voorlopig standpunt over een nieuwe hoofdstructuur ingenomen. Amper een jaar na de eerste studieconferentie is de nieuwe structuur geëffectueerd. De belangrijkste verklaring hiervoor is de voortvarendheid waarmee de gedeputeerde P&O het traject geleid heeft. Overigens blijkt uit een evaluatie dat de organisatie achteraf tevreden is geweest over de reorganisatie. De doorgevoerde veranderingen hebben geleid tot een efficiëntere organisatie.

De onderbouwing van het besluit om te reorganiseren is uiterst beperkt geweest. In twee opeenvolgende studieconferenties zijn knelpunten vastgesteld en uitgangspunten voor een

nieuw organisatiemodel geformuleerd. Volgens gesprekspartners is het besluit om te reorganiseren genomen op basis van een onderbuikgevoel.

5.13 Provincie Zuid-Holland

5.13.1 Inleiding

In 1984 is de provincie Zuid-Holland op initiatief van de toenmalige provinciesecretaris een organisatieveranderingstraject gestart. Uit twee opeenvolgende managementconferenties bleek dat er knelpunten waren in de bestuurbaarheid van de organisatie. Het griffiemodel zorgde in toenemende mate voor coördinatieproblemen als gevolg van het grote aantal nieuwe taken en ambtenaren. De provincie Zuid-Holland is in het organisatieveranderingstraject overgestapt van een griffiemodel naar een sectorenmodel. Kenmerkend voor de verandering was dat beleid en uitvoering samengevoegd werden. In 1987 is het organisatieveranderingstraject afgesloten. Adviesbureau Berenschot heeft de provincie Zuid-Holland begeleid bij de organisatieverandering.

5.13.2 Verandering van organisatiemodel

In 1987 heeft Zuid-Holland afscheid genomen van het griffiemodel en is men overgestapt op een sectorenmodel. Dit model bestond uit drie organisatie-onderdelen uit het primaire proces (Griffie, Planologische Dienst, Provinciale Waterstaat) en geen centraal ondersteunend onderdeel. De provinciesecretaris (destijds griffier geheten) vormde in dit model het bestuurssecretariaat van de provincie. De provinciesecretaris bereide beleidsvoorstellen aan het college van Gedeputeerde Staten voor en was verantwoordelijk voor de uitvoering van genomen besluiten. Daarnaast was de Griffie verantwoordelijk voor een aantal centrale taken.

Het nieuwe organisatiemodel van Zuid-Holland is georganiseerd naar vakdiscipline. De diensten zijn daarbij integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan hen toegewezen taken. In de nieuwe organisatie is coördinatie op een zo laag mogelijk niveau belegd. Er zijn vier sectoren gecreëerd gericht op het primaire proces (Water & Milieu, Welzijn & Economie & Bestuur, Verkeer & Vervoer, Ruimte & Groen) en een onbekend aantal ondersteunende onderdelen. De centrale afdelingen zijn onder verantwoordelijkheid van de provinciesecretaris geplaatst. Bij deze afdelingen zijn taken ondergebracht die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de provinciesecretaris voor het functioneren van de ambtelijke organisatie als geheel en uit de verantwoordelijkheid van het managementteam voor de beleidsvorming ten aanzien van de middelensturing.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- de organisatieverandering gericht is geweest op het samenvoegen van beleid en uitvoering;
- de provincie Zuid-Holland in 1987 het griffiemodel ingeruild heeft voor een sectorenmodel;
- het nieuwe organisatiemodel (1987) van de provincie is ingedeeld met de vakdiscipline als leidend criterium; en
- het aantal organisatie-onderdelen uit het primaire proces en het aantal ondersteunende afdelingen na de organisatieverandering toegenomen is.

5.13.3 Motieven om van structuur te veranderen

In 1984 is de provincie Zuid-Holland een organisatieveranderingstraject gestart. De aanleiding voor het starten van een dergelijk traject was gelegen in een aantal ontwikkelingen in de jaren zeventig. Zo was het aantal taken van de provincie sterk gestegen. Door het aantal nieuwe taken en de uitbreiding van bestaande taken nam het aantal medewerkers en het aantal zelfstandige organisatie-onderdelen, vooral bij de Planologische Dienst en bij de Griffie, toe. Daarnaast stelde het publiek in toenemende mate hoge eisen aan de organisatie. De kwaliteit en de inzichtelijkheid van besluitvorming moest omhoog, net als de snelheid van handelen.

Begin jaren tachtig heeft de provincie Zuid-Holland het thema organisatieontwikkeling serieus opgepakt. In twee managementconferenties (in 1981 en 1982) werd van gedachten gewisseld over de problemen van het bestaande organisatiemodel en over de contouren voor een mogelijk alternatief model. De aanleiding was onvrede bij het management over het huidige model. In de eerste managementconferentie werden een groot aantal structurele, procedurele en culturele knelpunten van het griffiemodel geïnventariseerd. De tweede conferentie stond in het teken van het creëren van een nieuw organisatiemodel. De geconstateerde knelpunten deden zich met name voor rondom de thema's structuur, planning en cultuur. Ten aanzien van de structuur werd geconcludeerd dat het organisatiemodel opgedeeld was in te veel eenheden en niveaus en dat het model achterhaald was, niet weloverwogen ingericht was en dat het te veel horizontale dwarsverbanden kende en te weinig uitvoeringsgericht was. Ook was de taakverdeling tussen Griffie en diensten onderling onduidelijk en was er onvoldoende onderlinge coördinatie tussen afdelingen en diensten. Voorts waren de plaats, taken en bevoegdheden van ondersteunende functies niet eenduidig en duidelijk. Ook functioneerde het ambtelijk management onvoldoende. De functie van provinciesecretaris was teveel omvattend en er was sprake van hiërarchisch centralisme waardoor congestie aan de ambtelijke en politieke top optrad. Het bestuur functioneerde niet goed. De afbakening tussen bevoegdheden van vakgedeputeerden en diensthoofden was onduidelijk. GS-leden stemden beleidsinhoudelijk onvoldoende af en men was te veel bezig met uitvoerende werkzaamheden. Ten aanzien van planning en coördinatie kan gesteld worden dat er sprake was van spanning tussen beleidsprogramma's, bestaande en nieuwe taken, personeelsformatie en begroting. Ook was er vanuit het bestuur weinig interesse voor de veranderende omgeving. De provincie was nog te veel gericht op toezicht houden, toetsen, repressief handelen, aanpassen en volgen. Verder kenmerkte de provinciale cultuur zich door zorgvuldigheid van procedures, overmatige regelgeving, interne deugdelijkheid en een zeer gedetailleerde taakinfilling. Tot slot kan gesteld worden dat de organisatie onvoldoende uitvoergericht was, dat er te weinig generalisten waren en dat er sprake is van een vergadercultuur.

De toenmalige provinciesecretaris van Zuid-Holland onderschrijft deze constatering in een boekwerk dat is verschenen naar aanleiding van zijn afscheid. De provinciesecretaris gaf aan dat de combinatie van knelpunten hem hebben doen besluiten een organisatieverandering te starten. Allereerst was hij van mening dat de structuur van de diensten ondoorzichtig en onhelder was en dat er geen herkenbare basisfilosofie was. Dit heeft volgens hem geleid tot positieve competentiekwesties (er is wat te doen en vele afdelingen achten zich daarvoor de eerst aangewezen) maar ook tot negatieve competentiekwesties (niemand voelt zich geroepen en als het eenmaal fout is gegaan wordt naar de ander gewezen). Daarnaast was de macht van de provinciesecretaris in Zuid-Holland zo beperkt dat er een gevoel van "machteloosheid, soms leidend tot moedeloosheid" ontstond. De provinciesecretaris kon z'n eindverantwoordelijkheid niet

waar maken, terwijl hij een grote organisatorische eenheid, de Griffie, aan moest sturen. Het aansturen van de Griffie kostte zoveel tijd dat hij niet aan zijn eigenlijke taak toekwam, namelijk het adviseren en ondersteunen van het bestuur. Daarbij kwam ook dat de provinciesecretaris niet als onafhankelijke leidinggevende werd gezien in de organisatie. Hij vertegenwoordigde immers een dienst. Een ander probleem was dat de ambtelijke organisatie vaak zo lang deed over beleidsvoorbereiding dat er voor het bestuur nauwelijks tijd voor overleg, afweging en beslissing was. Ook zorgde de advies-op-advies cultuur ervoor dat beleid nauwelijks nog uitvoerbaar was. Doordat vele chefs en afdelingen beleidsstukken konden wijzigen was een document, na dat een tijd in de “molen” gezeten te hebben, vaak onherkenbaar veranderd. De drie-diensten-structuur in Zuid-Holland bleef gekenmerkt door een twee-fasen-procesgang: in principe verliep alles via de Griffie, dat wil zeggen dat de Griffie haar schrijftafelfunctie bleef vervullen.

Juist ten behoeve van de intermediaire zeef-functie is de Griffie zich eind jaren zeventig en begin jaren tachtig meer all-round gaan ontwikkelen en kennis gaan vergaren buiten haar traditionele sfeer. De strakke scheiding tussen de deskundigheden vervaagde en het systeem van “checks and balances” kwam tot volledige wasdom met expertise en contra-expertise over vrijwel de gehele beleidslijn. Er was in de gehele organisatie sprake van overlappende deskundigheid. De organisatievorm was weinig inzichtelijk voor buitenstaanders, gaf aanknopingspunten voor inefficiëntie en creëerde belemmeringen voor produkt-differentiatie bij medewerkers. Daarbij was de Griffie sterk verkokerd. De verschillende bureaus en afdelingen hechtten sterk aan de belangen van het eigen beleid en hadden daardoor onvoldoende oog voor het belang van het geheel overgehouden. De contacten tussen de respectievelijke diensten verliepen moeizaam. Ze moesten veelal de hiërarchische weg volgen of geformaliseerd worden door middel van projectgroepen. Competentiegeschillen tussen medewerkers van de drie diensten versterkten het beeld van de ambtelijke “loopgravenoorlog”. De organisatie was niet meer in staat integraal te denken. De Griffie als zodanig vervulde niet langer meer een integratiefunctie. De Griffie was zo sterk verkokerd en verhiel zich dermate complex met de organisatie dat daardoor integratie bemoeilijkt werd. In dat licht was het niet verwonderlijk dat bij de organisatievernieuwing voor opheffing van de Griffie is gekozen.

Veel van de problemen in Zuid-Holland waren te herleiden tot coördinatieproblemen. De bestuurbaarheid van de organisatie nam af waardoor de organisatie in een vicieuze cirkel terecht kwam. Door een gebrek aan bestuurbaarheid werden alleen maar meer overlegsituaties gecreëerd en meer hulpconstructies opgetogen. Ook werden beslissingen naar een steeds hoger niveau getild waardoor de doelmatigheid van de organisatie afnam. Een nieuw organisatie-model zou voor een betere coördinatie kunnen zorgen. In onderstaand schema zijn de meest markante momenten uit het veranderingstraject samengevat.

Tabel 5.25: Markante momenten in het reorganisatietraject van de provincie Zuid-Holland

Tijdstip	Actie
Begin jaren '80	Bruinisse managementconferenties
1984	Nota met daarin provinciale ontwikkelingen
Oktober 1984	Rapport werkgroep hoofdstructuur
December 1984	Besluit tot organisatieverandering
April 1985	Instemming college met nieuw organisatie-model
1 januari 1987	Start in nieuwe structuur

5.13.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de organisatieverandering in Zuid-Holland vooral is gestart als gevolg van interne knelpunten. De organisatie was zodanig gegroeid dat deze in het griffiemodel onbestuurbaar dreigde te worden. De structuur was ondoorzichtig en onhelder. Ook werd de toenmalige provinciesecretaris onvoldoende ondersteund en was zijn takenpakket te omvangrijk. Als gevolg van een diffuse relatie tussen Griffie en diensten kwam beleid traag tot stand. De diffuse relaties zorgden voor competentiekwesties. De ontstane onvrede werd door het management geprojecteerd op het organisatiemodel. Dit zou uit te veel onderdelen bestaan, achterhaald zijn en te weinig op de uitvoer gericht zijn.

Externe motieven hebben een ondergeschikte rol gespeeld. Zijdelings is wel aandacht besteed aan onder meer de complexere wordende omgeving. Volgens gesprekspartners is dit te verklaren doordat het instituut provincie in de jaren tachtig nogal intern gericht was. De buitenwereld moest zich aan de provincie aanpassen en niet vice versa. Opmerkelijk is dat bij het formuleren van uitgangspunten voor een nieuw model wel veel aandacht is besteed aan extern gerichte argumenten. Het organisatiemodel zou immers vooral klantgericht moeten zijn.

Uit de gesprekken is gebleken dat ook isomorfie een rol heeft gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Vanaf begin jaren tachtig was het bijvoorbeeld een trend om het griffiemodel te vervangen door een ander organisatiemodel. De rol van adviesbureau Berenschot was beperkt, van beïnvloeding is geen sprake geweest, aldus gesprekspartners.

In onderstaand schema wordt voor elk van de afzonderlijke motieven, behorende bij de drie rivaliserende verklaringen, aangegeven of deze voor de provincie Zuid-Holland als motief hebben gediend om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 5.26: Overzicht met rivaliserende verklaringen en voorkomen van bijbehorende motieven in Zuid-Holland

Rivaliserende verklaring 1: externe motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Politieke ontwikkelingen	Wel
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	Wel
3. Technologische ontwikkelingen	Geen
4. Economische ontwikkelingen	Geen
5. Managerial trends	Geen
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen	Wel
2. Knelpunten in de organisatiestructuur	Wel
3. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	Wel
4. Financiële knelpunten	Geen
5. Knelpunten in de organisatiecultuur	Wel
6. Knelpunten in de bedrijfsvoering	Wel
7. Knelpunten in personeel en management	Wel
Rivaliserende verklaring 3: isomorfie	
Motieven	Wel / Geen motief
1. Gedwongen isomorfie	Geen
2. Mimetische isomorfie	Wel
3. Normatieve isomorfie	Wel

Gedurende het traject heeft er geen verschuiving in argumenten plaatsgevonden om van organisatiemodel te veranderen. De interne knelpunten uit het begin van het organisatieveranderingstraject stonden op het eind van het traject nog steeds centraal.

De toenmalige provinciesecretaris zat in een lastig pakket. Eén van de grootste knelpunten in het veranderingstraject was dat de te geringe macht van de provinciesecretaris. Door eenzijdig een organisatieveranderingstraject af te kondigen, met zojuist genoemd argument als hoofddoel, zou hij weerstand in de organisatie oproepen. Derhalve heeft hij in twee opeenvolgende managementconferenties het besluit om te veranderen aan het management overgelaten, waarbij hij overigens zelf een sterk sturende rol heeft gehad. Op deze wijze heeft hij voor een breed draagvlak voor het organisatieveranderingstraject gezorgd, zonder de organisatie het gevoel te geven dat hij uit was op het vergroten van de macht van de provinciesecretaris.

De mate waarin het besluit om te reorganiseren onderbouwd is kan als goed tot zeer goed omschreven worden. Niet alleen zijn inhoudelijke knelpunten geïnventariseerd, maar ook is gepoogd de kwalitatieve knelpunten te objectiveren met kwantitatieve gegevens. Dit heeft geleid tot een zorgvuldige afweging om van organisatiemodel te veranderen.

Uit een evaluatie van het organisatieveranderingstraject blijkt dat de provincie Zuid-Holland tevreden is over de resultaten van het organisatieveranderingstraject. De bestuurbaarheid van de organisatie blijkt sterk verbeterd te zijn. Onduidelijk bleef echter of de effectiviteit van handelen van de organisatie verbeterd is.

De initiator van de organisatieverandering was de toenmalige provinciesecretaris. Hij was vlak voor het besluit om van organisatiemodel te veranderen benoemd als provinciesecretaris.

Hoofdstuk**6****Motieven voor organisatieverandering
vergeleken****6.1 Inleiding**

In hoofdstuk 5 zijn voor elke provincie de veranderingen in organisatiemodellen geschetst. Daarbij zijn eveneens de motieven om van organisatiemodel te veranderen weergegeven. In dit hoofdstuk zullen deze onderzoeksbevindingen vergeleken worden. Paragraaf 6.2 gaat allereerst in op de diversiteit in provinciale organisatiemodellen. Paragraaf 6.3 schetst de mate waarin de rivaliserende verklaringen als motief voor organisatieverandering hebben gediend. Paragraaf 6.4 laat zien dat ook strategisch gedrag van invloed is op een besluit om te reorganiseren.

6.2 Diversiteit in organisatiemodellen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt "waarom veranderen provincies van organisatiemodel en hoe zijn die veranderingen te verklaren". De centrale onderzoeksvraag veronderstelt dat uitsluitend op de motieven om te reorganiseren in wordt gegaan. Echter één van de onderzoeksvragen bij de centrale probleemstelling gaat in op de wijze waarop het provinciale organisatiemodel in de loop der tijd veranderd is. In paragraaf 6.2 zal ik op basis van de onderzoeksbevindingen hierop ingaan. In de daarop volgende paragrafen zullen de motieven van provincies om te reorganiseren aan bod komen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat provincies de afgelopen dertig jaar een aantal organisatiemodellen gekend hebben. In paragraaf 6.2.1 zal de mate waarin provincies van de verschillende organisatiemodellen gebruik hebben gemaakt aan de orde komen. In de daaropvolgende paragrafen zal telkens op een ander aspect van het provinciale organisatiemodel in worden gegaan. Achtereenvolgens komen de organisatie van het primaire proces (6.2.2), de organisatie van stafafdelingen (6.2.3) en de aansturing van de organisatie (6.2.4) aan bod komen.

6.2.1 Overzicht van organisatiemodellen**Kanttekening op de theorie**

Allereerst zal ingegaan worden op enkele opvallende contrasten tussen de theorie over provinciale organisatiemodellen uit hoofdstuk 3 en hetgeen ik in de praktijk aangetroffen heb. Opmerkelijk is dat in de theorie wordt opgemerkt dat provincies na het griffiemodel massaal gekozen hebben voor een sectorenmodel. Uit dit onderzoek blijkt dat er naast het sectorenmodel nog een ander model zeer geliefd was. Dit was een model waarbij er een groot aantal relatief onafhankelijke organisatie-onderdelen gecreëerd zijn zonder dat aanverwante organisatie-onderdelen hiërarchisch aan elkaar gekoppeld zijn. In dit onderzoek is een dergelijk organisatiemodel het "afdelingenmodel" genoemd. Zeven van de twaalf provincies hebben in het verleden een afdelingenmodel gekend. Er zijn een aantal mogelijke verklaringen voor het ontbreken van het afdelingenmodel in de theorie.

Een eerste verklaring voor dit contrast is dat veel auteurs, ten onrechte volgens mij, het afdelingenmodel als een variant op het sectorenmodel zien. In het afdelingenmodel vindt geen clustering tussen aanverwante beleidsterreinen plaats. Bovendien kent het

afdelingenmodel één hiërarchische laag minder waardoor andere besturingsprincipes gelden. Een tweede verklaring is dat de theorie over organisatiemodellen van lagere overheden vooral gebaseerd is op ervaringen bij gemeenten en minder op ervaringen bij provincies. Het afdelingenmodel komt vrijwel niet voor bij gemeenten omdat het gemeentelijke activiteitenpakket gemakkelijker in bij elkaar horende producten en dus ook sectoren te bundelen is. Bij provincies is het activiteitenpakket diffuser en beperkter dan bij gemeenten.

Een tweede nuancering op de theorie is dat in tegenstelling tot wat de literatuur schetst, het concernmodel in de provinciale praktijk maar weinig voorkomt. Vrijwel geen enkele provincie is overgestapt op een concernmodel. Ook deze omissie op de theorie kan worden verklaard doordat de theorie met name gebaseerd is op gemeentelijke organisatiemodellen. Een reden voor het ontbreken van een concernmodel in de provinciale praktijk is dat de noodzaak voor provincies om op een dergelijk “verzakelijkt sectorenmodel” over te stappen beperkt was. Provincies hebben niet in dezelfde mate met financiële krapte te maken gehad als gemeenten. Provincies zijn minder uitvoeringsgericht dan gemeenten en ontvangen ook minder doeluitkeringen van het rijk. Provincies hebben dus ook maar weinig gemerkt van de van rijkswege opgelegde bezuinigingen. Ook hadden provincies in tegenstelling tot gemeenten minder “last” van de nadelen van de voorloper van het concernmodel, namelijk het sectoren- of afdelingenmodel. Verkokering en te nauwe relaties tussen diensten en Gedeputeerden vonden wel degelijk plaats, maar leidde niet zoals bij gemeenten tot onwerkbaar situaties. Het probleem deed zich immers op kleinere schaal voor. Bovendien leerde de provinciale organisatie met de verkokering om te gaan en was de druk om iets aan de verkokering te doen niet zo groot als bij gemeenten. Burgers eisten bijvoorbeeld in mindere mate van provincies dat ze beter zouden gaan presteren dan dat ze dat van gemeenten eisten. In plaats van het concernmodel hebben een aantal provincies die ontevreden waren over het sectorenmodel in de vorm van het afdelingenmodel hun eigen alternatieve model gecreëerd.

Diversiteit in organisatiemodellen

In onderstaande tabel zal nader op het voorkomen van de verschillende organisatiemodellen bij provincies in worden gegaan. Allereerst geeft de tabel voor elke provincie weer of deze een griffiemodel gekend heeft en in welk jaar de provincie afscheid heeft genomen van dit model. Vervolgens wordt voor elke provincie beschreven welk model zij vóór de bestudeerde reorganisatie kenden (oorspronkelijke organisatiemodel), het model voorafgaand aan het oorspronkelijke organisatiemodel en het model dat zij ná de reorganisatie ingevoerd hebben (nieuwe model). Bij het oorspronkelijke model is het jaartal van invoering weergegeven, bij het nieuwe model is de periode tussen het besluit om te reorganiseren en het jaartal van invoering van het nieuwe model aangegeven. Tot slot geeft de tabel aan welk effect provincies met de organisatieverandering na wilden streven, alsmede de omvang van een provincie en de periode tussen de bestudeerde reorganisatie en de reorganisatie daarvoor.

Tabel 6.1: Volgtijdelijke modellen bij afzonderlijk provincies, de effecten waarop de bestudeerde organisatieverandering gericht is, de omvang van provincies en de periode tussen organisatieveranderingen

Provincies	Afscheid griffie model	Model voor oorspronkelijk model	Oorspronkelijke model (a)	Nieuwe model	Effect	Omvang provincie (b)	Periode tussen organisatieveranderingen
Drenthe	1985	SM	AM (1997)	AM (2003 - 2005)	Betere staf-ondersteuning	Klein (521)	1997-2003 (6 jaar)
Flevoland	x	AM	AM (1986)	SM (1992 - 1994)	Scheiding van beleid en uitvoering	Klein (425)	1986-1992 (6 jaar)
Friesland	1984	SM	SM (1996)	SM (2000 - 2003)	Verhangen organisatie-onderdelen	Middelgroot (960)	1996-2000 (4 jaar)
Gelderland	1981	AM	SM (1990)	SM (2001 - 2002)	Betere staf-ondersteuning	Groot (1500)	1990-2001 (11 jaar)
Groningen	1991	GM	SM (1991)	AM (1999 - 2002)	Loslaten sectorindeling	Middelgroot (950)	1996-1999 (3 jaar)
Limburg	1987	GM	SM (1987)	AM (2000 - 2001)	Loslaten sectorindeling	Middelgroot (953)	Niet bekend
Noord-Brabant	1984	SM	AM (1995)	SM (2003 - 2005)	Creëren sectorindeling	Groot (1600)	1995-2003 (8 jaar)
Noord-Holland	1989	SM	AM (1996)	SM (2004 - 2006)	Scheiding beleid en uitvoering	Middelgroot (1100)	1996-2004 (8 jaar)
Overijssel	1987	GM	SM (1987)	AM (1997 - 1998)	Loslaten sectorindeling	Middelgroot (1000)	1987-1996 (9 jaar)
Utrecht	1989	GM	SM (1989)	SM (1998 - 2000)	Betere staf-ondersteuning	Middelgroot (905)	1989-1998 (9 jaar)
Zeeland	1991	GM	SM (1991)	SM (1995 - 1996)	Verhangen organisatie-onderdelen	Klein (700)	1991-1995 (4 jaar)
Zuid-Holland	1987	Geen	GM	SM (1984 - 1987)	Samenvoegen beleid en uitvoering	Groot (2200)	n.v.t.

Legenda:

- a: SM=Sectorenmodel; AM=Afdelingenmodel; GM=Griffiemodel
- b: Kleine provincies hebben minder dan 800 medewerkers, middelgrote provincies hebben 800 tot 1400 medewerkers en grote provincies hebben meer dan 1400 medewerkers.³⁰ Voor de bronvermelding van het gemiddelde aantal ambtenaren verwijs ik naar hoofdstuk 2.

³⁰ De keuze voor de kwalificatie groot, middelgroot of klein is arbitrair. Ik heb de omvang van een provincie afgemeten aan het aantal ambtenaren. Andere indelingen zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld door de omvang af te meten aan het aantal ambtenaren per inwoner of per km². Uit een vergelijking van de verschillende kwalificaties blijkt dat andere indelingen niet tot noemenswaardige andere onderzoeksresultaten leiden.

Allereerst blijkt uit de tabel dat, met uitzondering van het pas in 1986 opgerichte Flevoland, alle provincies een griffiemodel gekend hebben. Het is opmerkelijk dat in een periode van tien jaar (1981-1991) alle provincies afscheid genomen hebben van het griffiemodel, de provincie Gelderland in 1981 als eerste provincie en de provincies Groningen en Zeeland in 1991 als laatste. Opmerkelijk is dat de grotere provincies als eerste afscheid genomen hebben van het griffiemodel. Een verklaring hiervoor is dat juist ook de grotere provincies het meest “last” hebben gehad van de inefficiënties van het griffiemodel. Uit het onderzoek blijkt verder dat provincies verschillende motieven hebben gehad om afscheid te nemen van het griffiemodel. Deze zijn in hoofdstuk 3 uitvoerig beschreven.

Een belangrijk, overigens in de theorie onderbelicht gebleven, argument voor de teloorgang van het griffiemodel is het zogenaamde sneeuwbaaleffect. Op het moment dat begin jaren tachtig enkele provincies besloten over te gaan op een nieuw organisatiemodel, namen in korte tijd steeds meer provincies afscheid van het griffiemodel. Volgens gesprekspartners was er sprake van een “hype”. Ook uit de enquête onder alle provinciesecretarissen en hoofden P&O blijkt dat de keuze om van organisatiemodel te veranderen vaak gestoeld is op mode-afhankelijkheid.

Verder blijkt uit de tabel dat vijf provincies (42%) na de organisatieverandering gekozen hebben voor een vergelijkbaar organisatiemodel als voor de reorganisatie. Vier provincies (33%) hebben het sectorenmodel gehandhaafd en één provincie (8%) heeft het afdelingenmodel gehandhaafd. Dus 58% is van model veranderd en 42% niet. Drie provincies (25%) hebben het sectorenmodel ingeruild voor een afdelingenmodel en drie provincies (25%) hebben juist de omgekeerde beweging gemaakt. Tot slot heeft één provincie (8%) het griffiemodel ingewisseld voor een sectorenmodel. Uit de tabel blijkt verder dat de keuze voor een organisatiemodel beïnvloedt wordt door:

- het tijdsgewricht; en
 - de omvang van de organisatie.
- Onderstaand zal dit worden toegelicht.

Tijdsgewricht

Allereerst blijkt dat er een relatie is tussen het organisatiemodel en het tijdsgewricht. Zo kenden tot aan 1991 alle provincies een griffiemodel. Als opvolger van het griffiemodel kozen tien van de elf provincies (91%) voor een sectorenmodel en slechts één provincie voor een afdelingenmodel (provincie Gelderland). Overigens was Gelderland de eerste provincie die afscheid heeft genomen van het griffiemodel. Het afdelingenmodel is vooral populair geworden vanaf 1995. De belangrijkste verklaring voor de opkomst van het afdelingenmodel is dat provincies na het griffiemodel al weer een tijd lang op basis van het sectorenmodel gefunctioneerd hadden. Gemiddeld veranderen provincies elke 6,8 jaar van organisatiemodel. Provincies waren dus ook weer toe aan een nieuw model. Uiteindelijk hebben een groot aantal provincies in de jaren negentig voor een afdelingenmodel gekozen. Geconcludeerd kan worden dat specifieke modellen populair zijn geweest in specifieke tijdsgewrichten. Bovendien valt op dat provincies die voor een sectorenmodel gekozen hebben minder snel van model wisselen dan provincies die voor een afdelingenmodel gekozen hebben.

Wat opvalt in de relatie tussen het tijdsgewricht en de keuze voor een organisatiemodel, is dat provincies in een specifiek tijdsgewricht niet allemaal voor een zelfde organisatiemodel gekozen hebben. Dit is opmerkelijk omdat provincies kinderen van hun tijd zijn en dus te maken hebben met dezelfde externe ontwikkelingen. Verondersteld zou kunnen worden dat allen dan onder gelijke omstandigheden ook voor een zelfde

organisatiemodel zouden kiezen. De praktijk is weerbarstiger. Uit het onderzoek blijkt dat provincies onderling zodanig verschillen dat een uniform organisatiemodel niet mogelijk is. Keuzes van een provincie uit het verleden zijn van invloed op de huidige inrichting van een organisatie. Elke provincie heeft zijn eigen historie, heeft een eigen cultuur, heeft met verschillende politieke colleges te maken gehad en heeft verschillende type managers aan het roer gehad. Bovendien varieert het takenpakket van provincies op onderdelen, mede door de eigen beleidsautonomie van een provincie. Ook variëren de lokale omstandigheden. Zo zijn er agrarische plattelands- versus stedelijk gedomineerde provincies en zijn er grote versus kleine provincies (zowel qua inwoners als qua aantal ambtenaren). Ook de aanwezigheid van grote centrumsteden of van grensregioproblematiek varieert.

Omvang

Tot slot kan de keuze voor een organisatiemodel verklaard worden door de omvang van provincies. Uit de tabel blijkt dat er een relatie is tussen de omvang van een provincie en de keuze voor een organisatiemodel. Van de drie kleine provincies heeft één provincie voor een afdelingenmodel gekozen en twee voor een sectorenmodel. Van de zes middelgrote provincies kiezen er drie voor een afdelingenmodel en ook drie voor een sectorenmodel. De drie grote provincies kiezen allen voor een sectorenmodel. Daarmee kan geconcludeerd worden dat er een relatie is tussen de grootte van een provincie en de keuze voor een organisatiemodel. Hoe groter een provincie, hoe eerder men kiest voor een sectorenmodel. Geen enkele grote provincie heeft in het nieuwe organisatiemodel voor een afdelingenmodel gekozen. Een verklaring hiervoor is dat het afdelingenmodel in de praktijk minder geschikt is voor grote provincies. Het afdelingenmodel kenmerkt zich immers door een platte organisatiestructuur waarbij de laag van sectoren ontbreekt. Het aantal hiërarchische managementlagen is daardoor minder dan bij het sectorenmodel. Het gevolg is dat het aantal medewerkers per leidinggevende in een afdelingenmodel aanzienlijk groter is dan in een sectorenmodel. In de praktijk kan dit bij grote provincies leiden tot onbestuurbaarheid van de organisatie. Met minder managers moet hetzelfde aantal medewerkers aangestuurd worden. Het ligt derhalve voor de hand te concluderen dat een afdelingenmodel vooral past bij kleinere provincies en minder bij grote provincies.

De omvang van een provincie is niet alleen van invloed op het organisatiemodel, maar ook op de duur van een organisatieverandering en op de snelheid waarmee provincies tot een nieuwe reorganisatie besluiten. Uit het onderzoek blijkt dat een reorganisatietraject gemiddeld 2,2 jaar duurt. Opvallend is dat de gemiddelde duur van organisatieverandering bij een kleine provincie 1,7 jaar is en de gemiddelde duur bij zowel middelgrote- als grote provincies 2,3 jaar is. Geconcludeerd kan worden dat kleine provincies sneller zijn in het afronden van een reorganisatieproces. Ook blijkt dat hoe kleiner een provincie is des te sneller men kiest voor een nieuwe organisatieverandering. Gemiddeld veranderen provincies elke 6,8 jaar van organisatiemodel. Voor kleine provincies geldt dat ze iedere 5,3 jaar veranderen, middelgrote provincies veranderen iedere 6,6 jaar en grote provincies iedere 9,5 jaar. Kleine provincies ronden een organisatieveranderingsproces dus niet alleen sneller af maar besluiten ook sneller om weer opnieuw te reorganiseren.

Cyclische bewegingen

Wat verder opvalt bij het bestuderen van de volgtijdelijke provinciale organisatiemodellen is dat organisatiemodellen die eerder aan de kant geschoven zijn naar verloop van tijd weer ingevoerd worden. De provincie Noord-Brabant kende bijvoorbeeld het sectorenmodel, is daarna overgestapt op een afdelingenmodel om vervolgens weer opnieuw een

sectorenmodel in te voeren. De provincies Noord-Holland en Limburg hebben eenzelfde ontwikkeling doorgemaakt. Er is daarmee sprake van cyclische golfbewegingen. Het feit dat provincies terugkeren naar een model waar ze eerder afstand van genomen hebben, kan verschillende redenen hebben. De interne en externe omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zodanig veranderd zijn dat het oude model nu wel past bij de ambities, de interne organisatie en externe ontwikkelingen. Een organisatie moet meebewegen met deze omstandigheden. Een andere verklaring is dat het aantal alternatieve modellen waaruit provincies kunnen kiezen beperkt is. Op het moment dat een model niet functioneert is een provincie bijna automatisch “veroordeeld” tot een eerder model. Tot slot blijkt een organisatie na een bepaalde periode uitgewerkt te zijn. Nadelen gaan op termijn zwaarder wegen dan de voordelen van een model. Een ideaaltypisch model zonder nadelen bestaat immers niet.

Beperkte variëteit in organisatie modellen

Concluderend kan gesteld worden dat het bestuderen van de achtereenvolgende organisatie modellen laat zien dat provincies de afgelopen twintig à dertig jaar slechts van een beperkt aantal organisatie modellen gebruik hebben gemaakt. Ondanks dat de variëteit in provinciale organisatie modellen beperkt is geweest, betekent dit niet dat provincies geen veranderingen in hun organisatie model doorgevoerd hebben. Integendeel, analyse van de organisatie veranderingen laat zien dat provincies met een reorganisatie de volgende interventies hebben gepleegd:

- scheiding of samenvoegen van beleid en uitvoering (drie provincies; 25%);
- verhangen van afdelingen uit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen (twee provincies; 17%);
- creëren of loslaten sectorindeling (vier provincies; 33%); en
- verbeteren organisatie van ondersteuning (drie provincies; 25%).

Het is opmerkelijk dat van de vier provincies waar scheiding/samenvoeging van beleid en uitvoering centraal stond, er drie gericht waren op het scheiden en slechts één op het samenvoegen van beleid en uitvoering. Verder is het opmerkelijk dat van de vier provincies waar een sectorindeling centraal stond er drie provincies gekozen hebben voor het loslaten van een sectorindeling terwijl slechts één provincie gekozen heeft voor het creëren van een sectorindeling. Tot slot blijkt dat specifieke motieven populair zijn in verschillende jaren:

- vanaf 1984: samenvoegen beleid en uitvoering;
- vanaf 1992: scheiding beleid en uitvoering;
- vanaf 1995: verhangen van afdelingen en loslaten sectorindeling;
- vanaf 1998: verbeteren organisatie van stafondersteuning; en
- vanaf 2003: creëren nieuwe sectorindeling.

6.2.2 Organisatie primaire proces

Onderstaande tabel geeft zowel voor het oorspronkelijke- als voor het nieuwe organisatie model aan uit hoeveel afdelingen gericht op het primaire proces de diverse organisatie modellen bestaan. Daarbij wordt uit gegaan van het hoogst mogelijke organisatorische niveau. In dit onderzoek noem ik dit hoogste niveau “hoofd-organisatieonderdelen”. Hoofd-organisatieonderdelen zijn dus de hoogste organisatorische

verbanden waartoe medewerkers behoren.³¹ Voorts geeft de tabel achtereenvolgens het indelingscriterium en de omvang van de provincie weer.

Tabel 6.2: Vergelijking van hoofd-organisatieonderdelen primaire proces bij het oorspronkelijke en bij het nieuwe organisatie-model, alsmede het indelingscriterium en de omvang van provincies

Provincies	Aantal organisatieonderdelen oorspronkelijke model	Oorspronkelijke model (a)	Aantal organisatieonderdelen nieuwe model	Nieuw model (a)	Indelingscriterium	Omvang provincie
Drenthe	9 (product-groepen)	AM	9 (product-groepen)	AM	Vakdiscipline	Klein (521)
Flevoland	6 (afdelingen)	AM	2 (sectoren)	SM	Proces	Klein (425)
Friesland	2 (hoofd-groepen)	SM	4 (sectoren)	SM	Vakdiscipline	Middel-groot (960)
Gelderland	3 (diensten)	SM	3 (diensten)	SM	Vakdiscipline	Groot (1500)
Groningen	4 (diensten)	SM	15 (afdelingen)	AM	Vakdiscipline	Middel-groot (950)
Limburg	4 (hoofd-groepen)	SM	15 (afdelingen)	AM	Vakdiscipline	Middel-groot (953)
Noord-Brabant	19 (afdelingen)	AM	4 (directies)	SM	Vakdiscipline	Groot (1600)
Noord-Holland	9 (afdelingen)	AM	3 (clusters)	SM	Proces	Middel-groot (1100)
Overijssel	3 (hoofd-groepen)	SM	5 (afdelingen)	AM	Vakdiscipline	Middel-groot (1000)
Utrecht	4 (diensten)	SM	4 (diensten)	SM	Vakdiscipline	Middel-groot (905)
Zeeland	2 (directies)	SM	3 (directies)	SM	Vakdiscipline	Klein (700)
Zuid-Holland	3 (1 Griffie / 2 diensten)	GM	4 (diensten)	SM	Vakdiscipline	Groot (2200)

- a: Legenda: SM=Sectorenmodel; AM=Afdelingenmodel; GM=Griffiemodel

Aantal hoofd-organisatieonderdelen

Uit de tabel blijkt dat provincies in het oorspronkelijke organisatie-model gemiddeld 5,6 organisatieonderdelen kenden die gericht waren op het primaire proces. De provincies Friesland en Zeeland hadden met twee hoofd-organisatieonderdelen het kleinste aantal hoofd-organisatieonderdelen en de provincie Noord-Brabant met negentien organisatieonderdelen het hoogste aantal. In het nieuwe organisatie-model was het aantal organisatieonderdelen gericht op het primaire proces nagenoeg gelijk, namelijk 5,9. Het kleinste aantal hoofd-organisatieonderdelen (twee) kende de provincie Flevoland en het hoogste aantal (vijftien) de provincies Groningen en Limburg. Er is dus geen trend waar te nemen in een toe- of afname van het aantal hoofd-organisatieonderdelen in de loop der tijd.

Wel is er een verschil tussen het aantal hoofd-organisatieonderdelen van provincies met een sectorenmodel en het aantal hoofd-organisatieonderdelen van provincies met een afdelingenmodel. Bij het oorspronkelijke en nieuwe organisatie-model telden provincies met

³¹ Ter verduidelijking: een medewerker cultuur werkt bijvoorbeeld bij het bureau Cultuur van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze afdeling behoort tot de directie Cultuur en Recreatie. Het hoofd-organisatie-onderdeel is in dit voorbeeld de directie.

een afdelingenmodel respectievelijk gemiddeld 10,8 en 11 hoofd-organisatieonderdelen en provincies met een sectorenmodel respectievelijk gemiddeld 3,1 en 3,4 hoofd-organisatieonderdelen. Provincies met een afdelingenmodel tellen dus gemiddeld 7,8 hoofd-organisatieonderdelen meer dan provincies met een sectorenmodel. Deze constatering kan verklaard worden omdat in provincies met een afdelingenmodel aanverwante afdelingen niet gebundeld zijn in een sector maar los van elkaar functioneren, terwijl deze afdelingen in het sectorenmodel wel gebundeld zouden zijn. De keuze voor het aantal hoofd-organisatieonderdelen is afhankelijk van een groot aantal factoren, bijvoorbeeld van het streven naar evenwicht in de machtsbalans (het aantal formatieplaatsen) of van het groeperen van logisch bij elkaar horende activiteiten. Echter ook minder rationele motieven als de macht die de organisatie aan de Concernafdeling toe wil kennen, spelen daarbij een rol. Hoe groter het aantal hoofd-organisatieonderdelen, hoe groter de macht van het concern. Omgekeerd, als er weinig hoofd-organisatieonderdelen zijn is de rol van het concern ook beperkt.

Relatie tussen omvang provincie en aantal hoofd-organisatieonderdelen

Uit de tabel blijkt voorts dat er maar een beperkte relatie bestaat tussen de omvang van de provincie en het aantal hoofd-organisatieonderdelen. Gemiddeld tellen grote provincies, zij kennen zoals reeds eerder opgemerkt allen een sectorenmodel, 3,7 hoofd-organisatieonderdelen. Middelgrote provincies met een sectorenmodel tellen gemiddeld ook 3,7 hoofd-organisatieonderdelen. Kleine provincies met een sectorenmodel tellen gemiddeld 2,5 hoofd-organisatieonderdelen. Middelgrote provincies met een afdelingenmodel tellen gemiddeld 11,6 hoofd-organisatieonderdelen en kleine provincies met een afdelingenmodel tellen gemiddeld 9 hoofd-organisatieonderdelen.

Geconcludeerd kan worden dat kleine provincies derhalve minder hoofd-organisatieonderdelen tellen dan middelgrote en grote provincies, ongeacht het organisatiemodel.

Clusteren van hoofd-organisatieonderdelen

Verder zijn er ten aanzien van het primaire proces ook verschillen waar te nemen in de wijze waarop provincies hoofd-organisatieonderdelen clusteren. Onderstaande tabel geeft de wijze van clustering aan per provincie in het nieuwe organisatiemodel.

Tabel 6.3: Vergelijking van de clustering van hoofd-organisatieonderdelen uit het primaire proces (nieuwe model)

Provincies	Benaming clustering
Drenthe	Cultuur & welzijn, Landelijk Gebied, Economie, Ruimte & Water, Milieubeheer, Bodem, Handhaving, Verkeer & Vervoer, Wegen & Kanalen.
Flevoland	Implementatie & Ontwikkeling, Provinciale Planvorming
Friesland	Welvaart & Welzijn, Landelijk Gebied & Milieu, Ruimte & Infrastructuur & Water, Provinciale Waterstaat, Concern- & Bestuursondersteuning
Gelderland	Milieu & Water, Ruimte & Economie & Welzijn, Wegen & Verkeer & Vervoer
Groningen	Wegen & Kanalen, Infrastructuur & Ruimte & Mobiliteit
Limburg	Ruimtelijk Beleid & Coördinatie, Vergunningen, Economische Zaken, Landelijke Leefomgeving, Mobiliteit, Provinciale Wegen, Infraprojecten, Milieu & Waterbeleid, Ruimtelijke Ontwikkeling, Handhaving & Monitoring, Cultuur, Groen, Stedelijke Leefomgeving, Geo-Informatie & Vastgoed, Zorg & Sociale Ontwikkeling
Noord-Brabant	Ecologie, Economie & Mobiliteit, Sociale & Culturele Ontwikkeling, Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving

Noord-Holland	Beleid, Subsidies & Handhaving & Vergunningverlening, Beheer & Uitvoering
Overijssel	Economie & Milieu & Toerisme, Landbouw & Natuur & Landschap, Ruimte & Wonen & Bereikbaarheid, Water & Bodem, Wegen & Kanalen, Zorg & Cultuur
Utrecht	Ruimte & Groen, Water & Milieu, Verkeer & Vervoer, Welzijn & Economie & Bestuur
Zeeland	Welzijn & Economie & Bestuurlijke Verhoudingen, Ruimte & Milieu & Water, Infrastructuur & Vervoer
Zuid-Holland	Water & Milieu, Welzijn & Economie & Bestuur, Verkeer & Vervoer, Ruimte & Groen

Uit bovenstaande tabel valt op dat provincies hoofd-organisatieonderdelen op een verschillende wijze clusteren. Naast een aantal vaak voorkomende clusters als Groen, Welzijn, Economie, Verkeer, Vervoer, Mobiliteit, Water en Bodem, zijn er ook provincies met unieke organisatie-onderdelen. De provincie Limburg kende bijvoorbeeld als enige provincie een cluster Geo-Informatie & Vastgoed. Er zijn verschillende verklaringen voor de uiteenlopende wijze van clusteren. Zo hangt het vormen van clusters af van de omvang van provincies. Grote provincies zullen eerder kiezen voor het onderbrengen van activiteiten in aparte clusters als deze te groot dreigen te worden. Dit terwijl kleine provincies dergelijke activiteiten omwille van de efficiëntie juist vaak bij elkaar in één organisatieonderdeel positioneren. Daarnaast hangt de wijze van clusteren af van het karakter van de provincie. Een sterk landelijke gerichte provincie als Overijssel kiest eerder voor een hoofdorganisatieonderdeel Landbouw & Natuur dan een verstedelijkte provincie als Utrecht.

Toch valt op dat provincies vergelijkbare (beleids)terreinen op een uiteenlopende wijze clusteren. Zo heeft Drenthe een aparte afdeling Economie, wordt deze in Overijssel ondergebracht bij de directie Economie, Milieu & Toerisme, terwijl Zuid-Holland deze in de directie Welzijn, Economie & Bestuur onderbrengt. Tot slot valt op dat provincies voor vergelijkbare organisatieonderdelen verschillende benamingen gebruiken.

Niet in alle provincies worden de organisatieonderdelen die de hoogste clustering van taken uit het primaire proces vertegenwoordigen, sectoren genoemd. Ook termen als productgroepen, hoofdgroepen, diensten, afdelingen, directies en clusters zijn gangbare benamingen. Volgens gesprekspartners wordt de keuze voor een benaming vaak niet bewust gemaakt. Gedurende het traject doet een adviesbureau veelal een voorstel voor een nieuwe organisatie-indeling, inclusief de namen voor de hoofd-organisatieonderdelen. Provincies nemen de suggesties van adviesbureaus vaak over. Geconcludeerd kan worden dat adviesbureaus sterk sturend zijn bij de wijze van clusteren (zie ook paragraaf 6.3.4). Adviesbureaus hebben immers vaak ervaringen opgedaan bij andere provincies en zijn daarmee op de hoogte van “best practises”. Provincies laten zich snel overtuigen van de voorgestelde wijze van clusteren. Ook hangt de wijze van clusteren af van het indelingscriterium. Provincies met het “proces” als indelingscriterium kennen procesgerichte clusters als Beleidsvoorbereiding en Implementatie. Provincies met een “vakdisciplinaire” insteek kiezen juist voor beleidsinhoudelijke clusters. Tot slot wordt de wijze van clusteren ook bepaald door de prioriteiten die het bestuur en management stellen. Als het versterken van de provinciale economie een speerpunt van beleid vormt, zullen provincies om dit speerpunt kracht bij te zetten eerder voor een hoofdorganisatieonderdeel Economie kiezen terwijl andere provincies dit een afdeling van een sector laten zijn.

Indelingscriteria

In het theoretisch kader zijn vier indelingscriteria geschetst voor de wijze waarop provincies het primaire proces in kunnen delen (vakdiscipline, proces, markt en geografie). Uit de tabel blijkt dat tien provincies (83%) voor een organisatiemodel gekozen hebben met een vakdisciplinaire indeling en twee provincies (17%) voor een indeling naar procesfasen. Geen provincies hebben voor de indelingscriteria “markt” of “geografie” gekozen. Dit geldt overigens alleen ten aanzien van de hoofdclustering van het organisatiemodel. Binnen een model georganiseerd naar vakdiscipline’s kunnen taken op een daaronder liggend niveau wel geografisch geclusterd zijn. Denk daarbij aan subregio’s binnen een provincie. Ook geografisch georiënteerde nieuwe werkwijzen zoals gebiedsgericht werken vinden binnen een vakdisciplinaire indeling plaats. Echter voor de hoofdclustering zijn de indelingscriteria vakdiscipline en geografie minder geschikt. De provincie is als instituut immers al een geografisch afgebakend orgaan. Bovendien is het productenaanbod van provincies zo divers dat het niet naar markten in te delen is. Een verklaring voor de conclusie dat het merendeel van de provincies kiest voor een vakdisciplinaire indeling, is omdat een procesgerichte indeling voor meer coördinatieproblemen zorgt dan een vakdisciplinaire indeling. In provincies met een vakdisciplinaire indeling vindt beleidscoördinatie immers centraal in het managementteam plaats. Aangezien ieder lid van het managementteam verondersteld wordt goed zicht te hebben op de eigen activiteiten, kan onder leiding van een provinciesecretaris in een managementteam afstemming en coördinatie plaats vinden. In provincies met een procesgerichte indeling heeft een managementteamlid de primaire verantwoordelijkheid voor coördinatie. Deze manager wordt ten aanzien van alle beleidsterreinen verondersteld inzicht te hebben in deze beleidsterreinen om zo weloverwogen keuzes te kunnen maken. Gelet op de omvang van deze organisatieonderdelen wordt coördinatie dan erg moeilijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat geen enkele grote provincie voor een indeling naar procesfasen heeft gekozen.

Opvallend is dat geen enkele grote provincie voor een indeling naar procesfasen gekozen heeft. Eén van de zes middelgrote provincies kiest voor een indeling naar procesfasen, net als één van de drie kleine provincies. Hoe groter de provincie, des te minder er voor een indeling naar procesfasen wordt gekozen. Een verklaring hiervoor is dat organisaties met een indeling naar procesfasen vaak slechts twee hoofd-organisatieonderdelen kennen (zoals bijvoorbeeld in Flevoland waar men een sector Implementatie & Ontwikkeling kent en een sector Planvorming). Bij grote provincies zou de span of control per sector dan te groot worden.

Ook kan gesteld worden dat de vier provincies die in het nieuwe organisatiemodel voor een afdelingenmodel gekozen hebben uitsluitend georganiseerd zijn naar vakdiscipline. Van de acht provincies met een sectorenmodel kiezen er zes voor een indeling naar vakdiscipline en twee voor een indeling naar procesfasen. Dit is te verklaren doordat een afdelingenmodel vaak een groot aantal afdelingen telt zonder een bovengeschatte hiërarchische clustering. Bij een indeling naar procesfasen wordt er altijd hiërarchisch geclusterd naar fasen in een proces.

6.2.3 Organisatie stafafdelingen

In de vorige paragraaf zijn verschillen in de organisatie van het primaire proces aan de orde geweest. In deze paragraaf zullen verschillen in de organisatie van stafafdelingen gesignaleerd en verklaard worden.

Toename of afname van aantal stafafdelingen

Onderstaande tabel laten zien in hoeverre het aantal stafafdelingen na de reorganisatie is toegenomen of afgenomen en wat daar de verklaring voor is.

Tabel 6.4: Verklaringen van de toename of afname van het aantal stafafdelingen

Provincies	Verklaringen van de toename of afname van het aantal stafafdelingen
Drenthe	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is met name te verklaren doordat de bedrijfsbureaus uit de afdelingen zijn gehaald en als aparte stafunits gepositioneerd zijn. Daarnaast is er een afdeling Audit & Onderzoek opgericht.
Flevoland	Het aantal stafafdelingen is afgenomen. Deze afname is te verklaren door de bundeling van alle stafafdelingen in het organisatie-onderdeel "Middelen". Daarnaast is er een Concernstaf opgericht. Deze bundeling vloeit voort uit de keuze om van een afdelingenmodel over te stappen op een sectorenmodel.
Friesland	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat in het oude model de stafondersteuning aan de onderdelen uit het primaire proces gekoppeld was terwijl in het nieuwe model er een apart organisatie-onderdeel voor ondersteuning is opgericht. Er is een organisatie-onderdeel Concern & Bestuursondersteuning opgericht en een onderdeel Projecten & Programma's.
Gelderland	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat de Bestuursdienst ontvlochten is in twee afdelingen (Kabinet en Concernstaf) en één directie (Services).
Groningen	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat in Groningen naast de centrale afdeling ondersteuning een aantal organisatieclusters opgericht zijn die dwars door de drie directies heen georganiseerd zijn. Het betreft de onderdelen: Projectbureau, Beleidsinformatiecentrum, Omgevingsbeleid en Programma's & Projecten.
Limburg	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat de ondersteunende afdelingen ontvlochten zijn in meerdere afdelingen, mede als gevolg van de overstap van een sectorenmodel naar een afdelingenmodel.
Noord-Brabant	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat in het oude afdelingenmodel de stafondersteuning aan de onderdelen uit het primaire proces gekoppeld was terwijl in het nieuwe sectorenmodel er een apart organisatie-onderdeel voor ondersteuning is opgericht (Middelen).
Noord-Holland	Het aantal stafafdelingen is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat in het oude afdelingenmodel de stafafdelingen elk een eigen organisatieonderdeel vormden. In het nieuwe sectorenmodel zijn deze afdelingen gebundeld in het organisatieonderdeel Middelen.
Overijssel	Het aantal stafafdelingen is afgenomen. Deze afname is te verklaren doordat in het oude sectorenmodel de ondersteuning gebundeld was in een afdeling Beheer & Ondersteuning. In het nieuwe afdelingenmodel zijn de stafafdelingen ontvlochten.
Utrecht	Het aantal stafdiensten is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat in het oude sectorenmodel de ondersteuning gebundeld was in de Bestuursdienst. In het nieuwe sectorenmodel is de Bestuursdienst ontvlochten in vier onderdelen: Bestuurs- & Managementstaf, Concernstaf, Kabinet, Provinciale Servicedienst.
Zeeland	Het aantal stafdiensten is niet veranderd. De stafafdelingen zijn als aparte organisatieonderdelen gepositioneerd.
Zuid-Holland	Het aantal stafdiensten is toegenomen. Deze toename is te verklaren doordat de stafafdelingen in het oude griffiemodel zowel bij de Griffie als bij de twee diensten ondergebracht waren. In het nieuwe sectorenmodel zijn de ondersteunende afdelingen ontvlochten en is er een Facilitaire dienst opgericht.

Uit de tabel blijkt dat in zeven provincies (58%) het aantal stafafdelingen is toegenomen. Hiervoor zijn een aantal verklaringen. Een eerste verklaring heb ik zojuist gegeven, namelijk de ontvlechting van stafafdelingen, mede als gevolg van het overstappen op bijvoorbeeld een afdelingenmodel. Daarnaast kan de toename van het aantal stafafdelingen verklaard worden doordat het ambtenarenapparaat en het aantal afdelingen uit het primaire proces van provincies de afgelopen jaren sterk gegroeid is. Als het aantal ambtenaren en afdelingen uit het primaire proces stijgt, stijgt ook het aantal stafafdelingen dat het primaire proces ondersteunt. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat provincies zich in toenemende mate moeten verantwoorden richting derden, met name richting het rijk. Deze verantwoordingsinformatie wordt gegenereerd door stafafdelingen. Ook de nieuwe rol van provincies als regisseur vraagt om een goede beheersing van ondersteunende processen. Met hun nieuwe rol worden provincies immers ook financieel verantwoordelijk. Provincies ontvangen van het rijk een zak met geld, dragen zorg voor de verdeling ervan, en rapporteren aan het rijk wat met het geld gebeurt. Ook dit zijn werkzaamheden die door stafafdelingen uitgevoerd worden. Ook de toenemende verzakelijking vraagt om een betere beheersing van ondersteunende processen. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de toename van het aantal stafafdelingen verklaard kan worden door het ontstaan van een nieuw soort stafafdelingen. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat er bij recente organisatieveranderingen nieuwe staffuncties ontstaan zijn. Het betreft dan vooral afdelingen als Projecten & Programma's en Audit & Onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat provincies sinds eind jaren negentig in toenemende mate taken projectmatig oppakken. Veel provincies hebben derhalve gekozen voor een afdeling Programma's & Projecten. Ze worden hiertoe ook wel gedwongen omdat het rijk vereist dat een aantal van de gedecentraliseerde taken projectmatig opgepakt worden. Dit hoort bij de rol van de provincie als regisseur met budgetverantwoordelijkheid. Ook is de behoefte aan auditonderzoek toegenomen. Power (2003) noemt dit de "audit explosion". Power is van mening dat organisaties massaal auditafdelingen oprichten in de hoop op deze wijze in control te geraken. De toenemende verzakelijking dwingt provincies om bedrijfsprocessen kritisch tegen het licht te houden.

Bij die provincies (25%) waarbij er sprake is van een afname van het aantal stafafdelingen kan dit vooral verklaard worden omdat ze ervoor gekozen hebben stafafdelingen te bundelen in een apart organisatieonderdeel. Het betreft vooral provincies die van een afdelingenmodel overgestapt zijn op een sectorenmodel. Voor de nieuw gevormde stafsector worden vaak benamingen gekozen als Concern & Bestuursondersteuning, Concernstaf of Middelen. Opmerkelijk is dat bij deze provincies niet alle centrale ondersteunende functies in de nieuwe sector gebundeld worden. Voor ondersteunende functies als het Kabinet, Concernzaken en Projecten & Programma's, worden aparte organisatieonderdelen opgericht.

Bundeling of ontvlechting van taken

Naast een toe- of afname van het aantal stafafdelingen heb ik ook onderzocht of er sprake was van een bundeling of ontvlechting van het aantal staftaken.³² Onderstaande tabel gaat hier nader op in. De derde, vierde en vijfde kolom zijn opgenomen om te kunnen verklaren of de toename/afname van het aantal stafafdelingen en de bundeling/ontvlechting van

³² Gelet op het "oerwoud" aan ondersteunende organisatie-onderdelen en de uiteenlopende wijze waarop provincies ondersteunende processen vorm gegeven hebben, is het niet mogelijk gebleken om absolute getallen aan het aantal stafafdelingen te koppelen.

stafafdelingen samenhangt met de verandering in organisatiemodellen en de omvang van de provincie.

Tabel 6.5: Bundeling/ontvlechting en toename/afname van stafafdelingen bij het vergelijken van het oorspronkelijke en nieuwe organisatiemodel, alsmede een overzicht van de omvang van provincies

Provincies	Bundeling / ontvlechting van staf- afdelingen	Toename / Afname aantal staf- afdelingen	Oor- spronke- lijke model (a)	Nieuw model (a)	Omvang provincie
Drenthe	-	Toename	AM	AM	Klein (521)
Flevoland	Bundeling	Afname	AM	SM	Klein (425)
Friesland	Bundeling	Afname	SM	SM	Middelgroot (960)
Gelderland	Ontvlechting	Toename	SM	SM	Groot (1500)
Groningen	-	Toename	AM	AM	Middelgroot (950)
Limburg	Ontvlechting	Toename	SM	AM	Middelgroot (953)
Noord- Brabant	Bundeling	-	AM	SM	Groot (1600)
Noord- Holland	Bundeling	Afname	AM	SM	Middelgroot (1100)
Overijssel	Ontvlechting	Toename	SM	AM	Middelgroot (1000)
Utrecht	Ontvlechting	Toename	SM	SM	Middelgroot (905)
Zeeland	-	-	SM	SM	Klein (700)
Zuid-Holland	Ontvlechting	Toename	GM	SM	Groot (2200)

- a: Legenda: SM=Sectorenmodel; AM=Afdelingenmodel; GM=Griffiemodel

Uit bovenstaande tabel blijkt dat vier provincies (33%) bij de reorganisatie gekozen hebben voor het bundelen van stafafdelingen. Het aantal stafafdelingen vermindert daardoor. Deze ontwikkeling doet zich vooral voor in provincies die overgestapt zijn van een afdelingen- op een sectorenmodel. Ook het aantal afdelingen uit het primaire proces neemt dan af. Vijf provincies (42%) hebben daarentegen gekozen voor een ontvlechting van het aantal stafafdelingen. Het aantal stafafdelingen neemt daardoor toe. Geconcludeerd kan worden dat het aantal stafafdelingen vooral toeneemt als hetzelfde model gehandhaafd blijft of als provincies kiezen voor een model waarbij ook het aantal stafafdelingen uit het primaire proces stijgt (vaak het afdelingenmodel). Er is dus een relatie tussen de toe- of afname van het aantal stafafdelingen en de keuze van het nieuwe organisatiemodel. In provincies die overstappen van een afdelingen- naar een sectorenmodel neemt het aantal stafafdelingen af, terwijl omgekeerd bij de provincies die van een sectorenmodel naar een afdelingenmodel overstappen, het aantal stafafdelingen toeneemt. Opmerkelijk is dat provincies die eerder ontevreden waren over het grote aantal ontvlochten afdelingen en die vervolgens gekozen hebben voor het bundelen van de stafafdelingen, bij de laatste organisatieverandering weer gekozen hebben voor een ontvlechting van het aantal stafafdelingen. Net als met de keuze voor het organisatiemodel is ook hier sprake van golfbewegingen. Dit is ook logisch omdat de keuze voor een organisatiemodel nauw samenhangt met de ontvlechting of het bundelen van stafafdelingen. Derhalve kan geconcludeerd worden dat er een relatie is tussen de keuze voor een organisatiemodel en de bundeling/ontvlechting van de stafafdelingen. In provincies die overstappen van een afdelingenmodel naar een sectorenmodel worden stafafdelingen veelal gebundeld en bij provincies die overstappen van een sectorenmodel naar een afdelingenmodel worden stafafdelingen vaak ontvlochten.

Voorts kan geconcludeerd worden dat er een relatie is tussen de keuze voor een organisatiemodel en de toename/afname van het aantal stafafdelingen. In provincies die overstappen van een afdelingen- naar een sectorenmodel neemt het aantal stafafdelingen af terwijl omgekeerd bij provincies die van een sectorenmodel naar een afdelingenmodel overstappen het aantal stafafdelingen toeneemt.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat er geen relatie is tussen enerzijds de toename/afname en bundeling/ontvlechting van het stafafdelingen en anderzijds de omvang van een organisatie. Dergelijke ontwikkelingen doen zich niet in meer of minder mate voor bij kleine of grote provincies.

6.2.4 Organisatie van de aansturing

Onderdeel van de vormgeving van een organisatiemodel is niet alleen de wijze waarop de primaire en ondersteunende processen vormgegeven zijn, maar ook de wijze waarop de organisatie aangestuurd wordt.

Elke provincie kent een provinciesecretaris en een managementteam. De Provinciewet geeft aan dat de provinciesecretaris de hoogste ambtenaar van de provincie is. In de praktijk varieert de positie van de provinciesecretaris. In twee provincies (17%) is de huidige provinciesecretaris als *primus inter pares* nevensgeschikt aan de sectordirecteuren en in tien provincies (83%) is de huidige provinciesecretaris bovengeschikt aan de sectordirecteuren en is hij hiërarchisch eindverantwoordelijk. De provinciesecretaris is in alle provincies voorzitter van het managementteam.

Voor de functie van provinciesecretaris worden uiteenlopende benamingen gebruikt, namelijk provinciesecretaris, secretaris, directeur-secretaris en algemeen-directeur. De keuze voor de benaming van de functie van provinciesecretaris is volgens gesprekspartners niet geheel willekeurig. De benaming geeft de wijze waarop tegen de functie aangekeken wordt weer en heeft vooral een psychologisch effect. De term algemeen-directeur straalt volgens gesprekspartners bijvoorbeeld gezag en zakelijkheid uit terwijl de term secretaris een ondersteunende connotatie heeft.

Onderstaande tabel gaat in op de organisatie van de aansturing. Zo wordt de positie van de provinciesecretaris ten opzichte van de andere directeuren in het managementteam toegelicht. Ook worden de verschillen in benaming van de provinciesecretaris weergegeven. Verder laat onderstaande tabel de samenstelling en het aantal leden van het managementteam³³ zien. Tot slot geeft de tabel het huidige organisatiemodel weer alsmede de omvang van de provincie.

³³ Onder een managementteam wordt het hoogst, vaak op de provinciesecretaris na, besluitvormende of coördinerende orgaan van de provincie verstaan. Andere benamingen voor het managementteam zijn het directieteam, directiebestuur of managementoverleg.

Tabel 6.6: Overzicht van de benaming en de positie van de provinciesecretaris, leden van het managementteam, het organisatiemodel en de omvang van de provincies

Provincies	Huidige benaming provinciesecretaris	Leden managementteam (a)	Positie provinciesecretaris (b)	Organisatiemodel (c)	Omvang provincie
Drenthe	Directeur-Secretaris	Twee leden: - Secretaris - Adj.secretaris	Bovengeschied	AM	Klein (521)
Flevoland	Secretaris	Vier leden: - Secretaris - 3 directeuren	Bovengeschied	SM	Klein (425)
Friesland	Algemeen Directeur / Secretaris	Zeven leden: - Secretaris - Plv secretaris - 5 directeuren	Bovengeschied	SM	Middelgroot (960)
Gelderland	Algemeen Directeur / Secretaris	Vijf leden: - Secretaris - 4 directeuren	Bovengeschied	SM	Groot (1500)
Groningen	Provinciesecretaris	Vier leden: - Secretaris - 3 directeuren	Nevengeschied	AM	Middelgroot (950)
Limburg	Secretaris / Algemeen Directeur	Drie leden: - Secretaris - Plv secretaris - Programmadir.	Bovengeschied	AM	Middelgroot (953)
Noord-Brabant	Algemeen Directeur	Zes leden: - Secretaris - 5 directeuren	Bovengeschied	SM	Groot (1600)
Noord-Holland	Provinciesecretaris / Algemeen Directeur	Vijf leden: - Secretaris - 4 directeuren	Bovengeschied	SM	Middelgroot (1100)
Overijssel	Directeur / Secretaris	Drie leden: - Secretaris - 2 directeuren	Bovengeschied	AM	Middelgroot (1000)
Utrecht	Provinciesecretaris / Algemeen Directeur	Vijf leden: - Secretaris - 4 directeuren	Bovengeschied	SM	Middelgroot (905)
Zeeland	Provinciesecretaris	Vier leden: - Secretaris - 3 directeuren	Nevengeschied	SM	Klein (700)
Zuid-Holland	Provinciesecretaris	Vijf leden: - Secretaris - 4 directeuren	Bovengeschied	SM	Groot (2200)

Legenda:

- a: Hierbij gaat het uitsluitend om de stemmende leden, dus niet om de deelnemende vaste of ad-hoc adviseurs
- b: En eventueel de plaatsvervangend secretaris met wie de provinciesecretaris de directie vormt
- c: SM=Sectorenmodel; AM=Afdelingenmodel; GM=Griffiemodel

De tabel laat zien dat voor het managementteam verschillende worden benamingen gebruikt, uiteenlopend van directieteam, directieraad, algemeen managementteam of centraal managementteam. Deze keuze is volgens gesprekspartners hoofdzakelijk wel willekeurig.

Naast de provinciesecretaris bestaat het managementteam vooral uit de directeuren van de hoogste organisatie-onderdelen, veelal de directies, sectoren of afdelingen. Daarnaast worden voor specifieke onderwerpen in het managementteam “gasten” of “adviseurs” uitgenodigd. Deze hebben een adviserende en toelichtende rol. In een aantal provincies, vooral in provincies met een afdelingenmodel, is er een meerhoofdige directie. Deze bestaat veelal uit de provinciesecretaris en één of twee vervangers. In deze provincies heeft het managementteam een andere functie, namelijk die van adviserend orgaan aan de directie. Het managementteam heeft dan geen formele hiërarchische status.

Het aantal leden van een managementteam verschilt. Uit het onderzoek blijkt dat het gemiddelde aantal leden in een managementteam 4,4 is. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal hoofd-organisatieonderdelen dat een provincie telt. In provincies met een afdelingenmodel is het aantal leden van een managementteam vaak kleiner dan in provincies met een sectorenmodel, 3,0 tegen 5,1. Dit verschil is te verklaren omdat een afdelingenmodel te veel managers telt om allen deel te laten nemen. Daardoor kan er voor een ideaaltypisch aantal gekozen worden. Uit het oogpunt van efficiëntie is het immers onmogelijk om de gemiddeld elf afdelingshoofden die een afdelingenmodel telt in het managementteam deel te laten nemen. Daarnaast kennen provincies met een afdelingenmodel vaak een hiërarchisch bovengeslikte meerhoofdige directie die het managementteam vormt. Uit het onderzoek blijkt dat het optimale aantal leden van een managementteam twee of drie is. Ook blijkt dat hoe groter de provincie is, des te meer leden een managementteam telt. Kleine provincies tellen gemiddeld 3,3 leden, middelgrote provincies 4,5 en grote provincies 5,3 leden. Deze constatering is ook wel logisch. Grote provincies kennen bijvoorbeeld vaak een sectorenmodel. Eerder is reeds vastgesteld dat grote provincies gemiddeld 3,7 sectoren gericht op het primaire proces tellen. Daarnaast hebben ze veelal ook nog een organisatieonderdeel waarin de stafonderdelen gebundeld zijn. Tezamen met de deelname van de provinciesecretaris is daarmee de 5,3 leden van een managementteam te verklaren. Er is derhalve een relatie tussen de omvang van de provincie, het organisatie-model en het aantal leden in een managementteam.

6.3 Motieven voor verandering van organisatie-modellen

6.3.1 Inleiding

Provincies kunnen verschillende legitieme argumenten hebben om te kiezen voor een verandering van organisatie-model. Een nieuwe structuur maakt bijvoorbeeld een andere werkwijze mogelijk, doorbreekt bestaande patronen, komt tegemoet aan de eisen van de externe omgeving of pakt bestaande knelpunten in de organisatie aan. In het theoretisch kader zijn voor elk van de drie rivaliserende verklaringen onderliggende motieven van provincies om van organisatie-model te veranderen uitgewerkt. In deze paragraaf zullen deze motieven aan de orde komen. Voor elk van de motieven wordt geschetst of ze een rol hebben gespeeld in het besluit van provincies om van organisatie-model te veranderen.

De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op de analyse van documenten en op de meningen van respondenten. Daarmee zijn de conclusies voor een deel subjectief. De resultaten uit de documentenstudie zijn gebaseerd op een interpretatie van de inhoud van deze documenten door de onderzoeker. De meningen van respondenten zijn per definitie

subjectief omdat het meningen zijn. Om de subjectiviteit van de onderzoeksconclusies te beperken zijn onderzoeksbevindingen pas opgenomen als meerdere respondenten tot een zelfde conclusie kwamen.

In de paragrafen 6.3.2 tot en met 6.3.4 wordt telkens op één van de drie rivaliserende verklaringen ingegaan. In paragraaf 6.3.5 wordt ten slotte op het niveau van rivaliserende verklaringen een totaaloverzicht gegeven van de mate waarin deze een rol hebben gespeeld in het besluit van provincies om van organisatie-model te veranderen.

6.3.2 Externe motieven

In het theoretische kader zijn voor de rivaliserende verklaring “externe motieven” vijf onderliggende motieven genoemd. In het onderzoek is per provincie nagegaan of deze motieven in de bestudeerde organisatieveranderingen een rol hebben gespeeld. Onderstaand schema geeft de onderzoeksresultaten weer.

Tabel 6.7: Externe motieven uitgesplitst

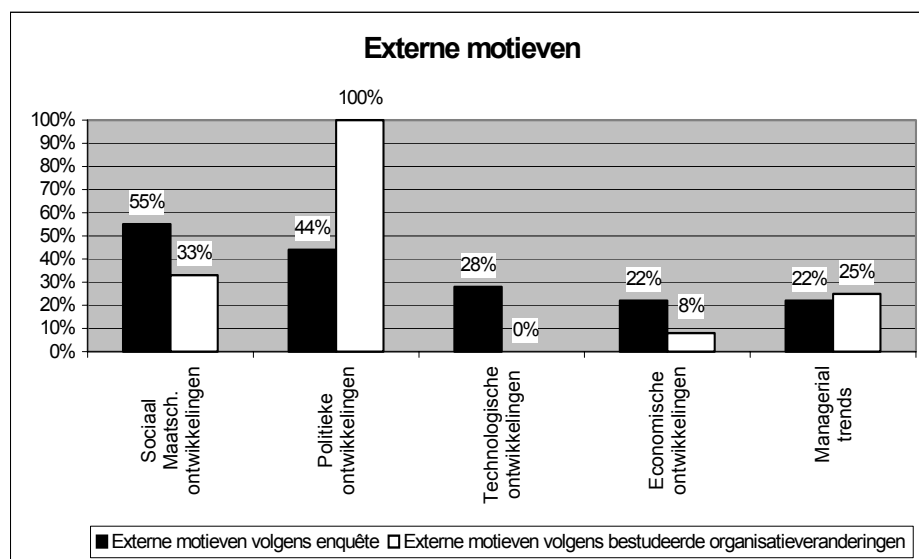
Rivaliserende verklaring 1: externe motieven					
Provincies	Maatschappelijke ontwikkelingen	Politieke ontwikkelingen	Technologische ontwikkelingen	Economische ontwikkelingen	Managerial trends
Drenthe	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Flevoland	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
Friesland	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Gelderland	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Groningen	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Limburg	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Noord-Brabant	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Noord-Holland	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Overijssel	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Utrecht	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Zeeland	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Zuid-Holland	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Totaal	4 (33%)	12 (100%)	0 (0%)	1 (8%)	3 (25%)

Uit de tabel blijkt dat politieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de veranderende rol van provincies) in alle provincies een rol hebben gespeeld en dat maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld individualisering) en managerial trends (bijvoorbeeld nieuw publiek management) een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld bezuinigingen) en technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld ICT) zijn volgens gesprekspartners nauwelijks van belang geweest.

Een aantal van de genoemde externe ontwikkelingen hebben nauwe relaties met elkaar. Ze liggen in elkaars verlengde of lijken op elkaar. Verwacht mag worden dat deze motieven dan ook beide gelijktijdig een rol spelen in een besluit om te reorganiseren. Met twee voorbeelden zal de verwantschap tussen een aantal externe motieven verduidelijkt worden. Zo mag er een relatie verwacht worden tussen politieke ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Beide liggen in elkaars verlengde waardoor de kans groot is dat ze gelijktijdig als motief opkomen in een specifieke reorganisatie. Toch blijkt

dat politieke ontwikkelingen wel in alle provincies als motief voor organisatieverandering genoemd worden terwijl maatschappelijke ontwikkelingen slechts in vier provincies als motief hebben gediend. Een verklaring hiervoor is dat maatschappelijke ontwikkelingen een aanleiding kunnen vormen voor politieke ontwikkelingen, maar dat niet noodzakelijkerwijs zijn. Een maatschappelijke ontwikkeling als een veranderende maatschappelijke behoefte kan bijvoorbeeld leiden tot een veranderende rol van provincies. Echter de veranderende rol van provincies hoeft niet noodzakelijkerwijs veroorzaakt te worden door een veranderende maatschappelijke behoefte. Eenzelfde redenering geldt voor de relatie tussen economische ontwikkelingen en managerial trends. Een economische ontwikkeling kan leiden tot managerial trends. Managerial trends leiden niet tot een economische ontwikkeling. Managerial trends hoeven echter niet noodzakelijkerwijs veroorzaakt te worden door een economische ontwikkeling. Concluderend kan gesteld worden dat er nauwe relaties bestaan tussen een aantal motieven, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat beide in gelijke mate als motief om te reorganiseren hebben gediend.

Ook in de enquête onder alle provinciesecretarissen en hoofden P&O heb ik gevraagd naar het belang van externe motieven in een besluit om te reorganiseren. Onderstaande grafiek geeft de verschillen weer tussen de resultaten uit de bestudeerde organisatieveranderingen en de resultaten uit de enquête.



Figuur 6.1: Overzicht van externe motieven die een rol spelen in een besluit om van organisatiemodel te veranderen

Uit de grafiek blijken een aantal opmerkelijke verschillen tussen de resultaten van de bestudeerde organisatieveranderingen en de resultaten van de enquête. Bij drie van de vijf motieven is er sprake van een afwijking van meer dan 20% tussen beide gegevensbronnen, namelijk bij politieke ontwikkelingen (56%), bij technologische ontwikkelingen (28%) en bij maatschappelijke ontwikkelingen (22%).

Op basis van deze vergelijking heb ik enkele gesprekspartners nogmaals benaderd in een poging de grote discrepanties te verklaren. Overigens zal uit de volgende paragraaf blijken dat er ook bij interne motieven vergelijkbare discrepanties zijn. Met gesprekspartners ben ik tot de conclusie gekomen dat de belangrijkste verklaring voor de geconstateerde verschillen is gelegen in het gebruik van het instrument enquête.³⁴

Concluderend kan op basis van de gesprekken gesteld worden dat met name politieke ontwikkelingen een rol hebben gespeeld als extern motief om van organisatiemodel te veranderen. De veranderende rol van provincies, waarbij de toezichthoudende taak plaats maakt voor een regulerende rol, houding en positie, is hier een voorbeeld van. Deze nieuwe rollen vragen om een interactieve, integrale en strategische werkwijze. In tegenstelling tot vroeger wordt van provincies verlangd dat organisatieonderdelen nadrukkelijker samenwerken en dat afzonderlijke budgetten en personeel gebundeld worden. Een voorbeeld hiervan is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De provincie heeft de rol van regisseur en financiële intermediair toebedeeld gekregen waardoor een integrale werkwijze noodzakelijk is en afdelingen nadrukkelijk moeten samenwerken. Ook maatschappelijke ontwikkelingen hebben een grote rol gespeeld in het besluit van provincies om van organisatiemodel te veranderen, echter in mindere mate dan politieke ontwikkelingen. Maatschappelijke problemen zijn complexer geworden. In toenemende mate vraagt de burger om een overheid die flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht, transparant, betrouwbaar en samenwerkingsbereid is. De oplossing van maatschappelijke vraagstukken is steeds meer afhankelijk van afstemming, coördinatie en samenwerking. Daarbij worden maatschappelijke problemen en ontwikkelingen complexer en samenhangender. Ze zijn zelden louter sectoraal van karakter. Dit betekent dat de provincie afhankelijker van de omgeving wordt en dat de provincie problemen in samenwerking met de omgeving op moet lossen. Een voorbeeld van de toenemende complexiteit van vraagstukken is gelegen in de jeugdzorg. Het beleidsterrein jeugdzorg, waarvoor de provincie sinds een aantal jaren als regisseur optreedt, staat de laatste jaren door allerlei incidenten nadrukkelijk in de belangstelling. De toenemende media-invloed en het grote aantal verschillende betrokken partijen bij dit beleidsterrein zorgen voor een grote complexiteit. Voor het oplossen van dit probleem is de provincie afhankelijk van diverse actoren, bijvoorbeeld van bureau jeugdzorg en van zorginstellingen. Van de provincie wordt verwacht dat zij de problemen samen met deze actoren oppakt.

6.3.3 Interne motieven

Ook voor wat betreft de rivaliserende verklaring “interne motieven” zijn in het theoretisch kader onderliggende motieven genoemd. In het onderzoek is per provincie nagegaan of

³⁴ In de enquête is gevraagd naar de mate waarin de ontwikkelingen in z'n algemeenheid voorkomen bij besluiten om te reorganiseren. Dit terwijl in de bestudeerde organisatieveranderingen specifiek naar het voorkomen van een motief is gekeken/gevraagd. Het gebruik van het instrument enquête is minder betrouwbaar in een onderzoek naar specifieke organisatieveranderingen. Bij een enquête is het bijvoorbeeld mogelijk dat respondenten in het verleden toevallig niet met deze motieven of überhaupt met een reorganisatie geconfronteerd zijn geweest. Ook kan het zijn dat respondenten zich niet meer herinneren dat deze motieven een rol hebben gespeeld. Bij een specifieke organisatieverandering is het voorkomen van motieven voor respondenten gemakkelijker te herinneren omdat men intensief betrokken is geweest bij de betreffende organisatieverandering. Verder is het instrument enquête minder indringend dan het instrument interview. Bij een interview kunnen gesprekspartners meer “gestuurd” worden, bijvoorbeeld door het aandragen van voorbeelden door de interviewer. Tot slot zijn de afzonderlijke motieven in de enquête ook niet toegelicht. Door het hoge abstractieniveau van de motieven hebben respondenten veelal niet begrepen dat bepaalde deelmotieven tot een bepaald hoger abstract motief behoorden. Ook bleek dat de motieven “maatschappelijk ontwikkelingen” en “politiek ontwikkelingen” vaak door elkaar gehaald zijn.

deze motieven in de bestudeerde organisatieveranderingen een rol hebben gespeeld. Onderstaand schema geeft de onderzoeksresultaten weer.

Tabel 6.8: Interne motieven uitgesplitst

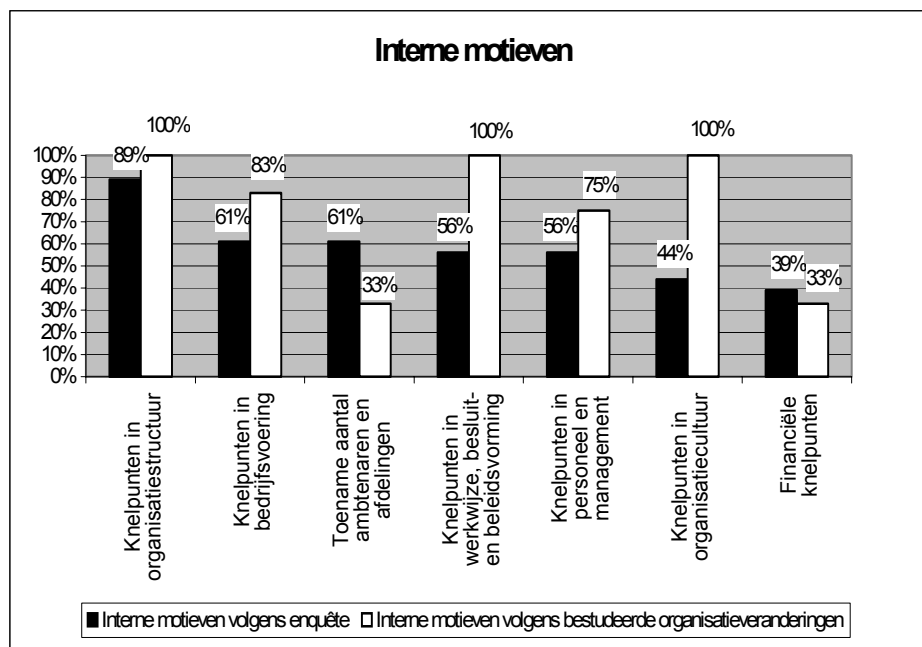
Rivaliserende verklaring 2: interne motieven							
<i>Provincies</i>	<i>Toename aantal ambte- naren, taken, afdelin- gen</i>	<i>Knel- punten organisa- tiestruc- tuur</i>	<i>Knelpunt- en werk- wijze, be- sluit- en beleids- vorming</i>	<i>Finan- ciële knel- punten</i>	<i>Knel- punten organisa- tiegultuur</i>	<i>Knel- punten bedrijfs- voering</i>	<i>Knel- punten personeel & manage- ment</i>
Drenthe	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Flevoland	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Friesland	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Gelderland	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Groningen	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Limburg	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Noord- Brabant	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Noord- Holland	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Overijssel	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Utrecht	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zeeland	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Zuid- Holland	Ja	Ja	Ja	nee	Ja	Ja	Ja
Totaal	4 (33%)	12 (100%)	12 (100%)	4 (33%)	12 (100%)	10 (83%)	9 (75%)

Uit de tabel blijkt dat knelpunten in de organisatiestructuur, in de organisatiecultuur en in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming, in alle van de onderzochte organisatieveranderingen een rol hebben gespeeld. Ook knelpunten in de bedrijfsvoering en in personeel en management zijn veel voorkomend. Financiële knelpunten en de toename van het aantal ambtenaren, taken en afdelingen heeft in slechts vier provincies een rol gespeeld.

De interne motieven “knelpunten in organisatiestructuur” en “knelpunten in werkwijze, besluit- en beleidsvorming” zijn in alle provincies een motief geweest om te reorganiseren. De constatering dat beide kolommen gelijke scores laten zien is ook wel logisch. Beide motieven hangen immers nauw met elkaar samen. Knelpunten in de werkwijze worden immers vaak veroorzaakt door knelpunten in de structuur. Uit de literatuur (o.a. Bekke, 1986, p. 84-89; Van de Krogt, 1987, p. 107-108) uit hoofdstuk 4 is al gebleken dat ambtelijke coördinatieproblemen vaak een aanleiding vormen voor herbezinning op de ambtelijke organisatie. Ook het externe motief “toename van aantal ambtenaren, taken en afdelingen” hangt nauw samen met de zojuist genoemde motieven. Toch is dit motief slechts in vier provincies genoemd terwijl de beide andere motieven in alle provincies genoemd zijn. Een verklaring voor dit verschil is dat toename van het aantal ambtenaren vaak vooraf gaat aan knelpunten in de structuur of werkwijze terwijl knelpunten in de structuur en werkwijze vaak gelijktijdig plaatsvinden. Ook kunnen knelpunten in de

structuur en werkwijze als gevolg van andere redenen optreden dan door toename van het aantal ambtenaren. Het verschil in het aantal keren van voorkomen kan dus verklaard worden omdat er een mogelijk, maar geen noodzakelijk, verband bestaat tussen enerzijds de toename van het aantal ambtenaren en anderzijds de knelpunten in de organisatiestructuur en knelpunten in de werkwijze.

Ook in de enquête onder alle provinciesecretarissen en hoofden P&O is gevraagd naar het belang van interne motieven in een besluit om te reorganiseren. Onderstaande grafiek geeft de verschillen tussen de resultaten uit de bestudeerde organisatieveranderingen en de resultaten uit de enquête weer.



Figuur 6.2: Overzicht van interne motieven die een rol spelen in een besluit om te reorganiseren

Net als in de voorgaande paragraaf over externe motieven zijn er bij het vergelijken van de resultaten van de bestudeerde organisatieveranderingen en de resultaten van de enquête opmerkelijke verschillen waar te nemen. Bij vijf van de zeven motieven is er sprake van een afwijking van meer dan 20%, namelijk bij de knelpunten in de organisatiecultuur (56%), knelpunten in de werkwijze (44%), de toename van het aantal ambtenaren (28%), knelpunten in de bedrijfsvoering (22%) en knelpunten in de organisatiestructuur (21%).³⁵

³⁵ Voor een deel zijn deze discrepanties, net als bij de externe motieven, inherent aan het gebruik van het instrument enquête. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd om de discrepanties te verklaren, blijkt echter dat bij interne knelpunten ook nog een andere verklaring een rol speelt, namelijk selectieve perceptie. Uit de enquête blijkt bijvoorbeeld dat organisatiecultuur nauwelijks een rol speelt in een besluit om van organisatie-model te veranderen terwijl uit het onderzoek wel degelijk blijkt dat organisatiecultuur een belangrijk motief is. Organisatiecultuur is voor managers een ongrijpbaar fenomeen. Uit de nagesprekken met managers bleek dat men organisatiecultuur zelf vaak niet als motief wil noemen omdat knelpunten in de cultuur vaak ongrijpbaar zijn. Dit is een reden waarom men het ook niet als motief heeft opgevoerd in de enquête. Echter uit de bestudeerde organisatieveranderingen bleek dat een ongewenste organisatiecultuur een veel voorkomend probleem is.

Concluderend kan op basis van de gesprekken gesteld worden dat een groot palet aan interne knelpunten als motief heeft gediend om van organisatiemodel te veranderen. Vooral knelpunten in de organisatiestructuur, werkwijze, besluit- en beleidsvorming, organisatiecultuur, bedrijfsvoering en personeel en management zijn van doorslaggevend belang geweest. Op basis van een nadere analyse van interne motieven is gebleken dat deze zich in de praktijk manifesteren zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6.9: Verschijningsvormen van interne motieven

Interne motieven	Verschijningsvormen
Knelpunten in organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> - te veel hiërarchische lagen; - te grote omvang en het aantal organisatie-onderdelen; - toename van het aantal taken; - onvoldoende mogelijkheden om flexibel en projectmatig te werken; - te grote of te kleine span of control; - ondoordachte organisatie en inbedding van projectstructuren en afstemming met de lijn; en - te veel rollen van de provinciesecretaris met belangenconflicten en rolconflicten als gevolg.
Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none"> - bestuurbaarheid van de organisatie; - onduidelijke relatie, werkwijze, rol- en taakafbakening tussen centraal en decentraal; - slecht bestuurlijk-ambtelijk samenspel; - onvoldoende mogelijkheden tot interactieve beleidsontwikkeling; - onvoldoende geëquipeerd voor nieuwe werkvormen; en - weinig integrale werkwijze.
Financiële knelpunten	<ul style="list-style-type: none"> - bezuinigingen.
Knelpunten in de organisatiecultuur	<ul style="list-style-type: none"> - ongewenste cultuur: risicomijdend, eilandcultuur, verkokering, geen verantwoordelijkheid durven nemen, afstand tussen management en organisatie, regelzucht, overlegcultuur, afspraken niet nakomen, weinig veranderingsbereidheid, "hoekjes der liefde" (cultuur waarbij disfunctioneren van medewerkers wordt aangepakt door er een andere medewerker naast te zetten in plaats van de persoon aan te spreken op het disfunctioneren).
Knelpunten in de bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> - slechte organisatie, plaats en taken van staf (onder meer van bedrijfsbureaus); - te grote overhead; en - slechte kwaliteit planning & control-instrumentarium, bedrijfsvoering en financiële functie.
Knelpunten in personeel en management	<ul style="list-style-type: none"> - onvoldoende kwaliteit van management en medewerkers; - te veel leidinggevenden; - toename aantal ambtenaren; - te weinig coachende stijl van leidinggeven; - gebrek aan strategisch personeelsbeleid; - vergrijzing personeelsbestand (zesenzeventig jaar) in combinatie met krappe arbeidsmarkt; en - diffuse en weinig eenduidige aansturing medewerkers.

De knelpunten zoals die in bovenstaande tabel zijn genoemd komen overeen met de knelpunten uit het analytisch kader uit hoofdstuk 4. Echter in deze tabel zijn de knelpunten op een minder hoog abstractieniveau weergegeven.

Opmerkelijk is dat het kostenmotief bij provincies geen noemenswaardig motief is geweest om van organisatie-model te veranderen. De theorie (Chandler, 1993) laat zien dat kosten voor het bedrijfsleven wel vaak een voornaam reden zijn om te reorganiseren. Te hoge kosten in het productieproces, vaak veroorzaakt door inefficiënte werkprocessen, zorgen voor een stagnering van de omzet en een verslechterde concurrentiepositie. Volgens gesprekspartners speelt dit motief bij provincies geen rol omdat “er altijd wel aan geld te komen is”. Een drang naar werkelijk efficiënt werken om daarmee kosten te besparen is er niet. Bij de overheid spelen dus andere motieven dan kosten een rol.

Voorts is het opmerkelijk dat reorganisatieprocessen ook vaak gestart worden omdat een voorgaande reorganisatie niet goed afgemaakt is of onvoldoende effect opgeleverd heeft. De belangrijkste redenen waarom voorgaande reorganisaties vaak niet afgemaakt zijn is omdat het uiteindelijke nieuwe organisatie-model gebaseerd is op een compromis. Gedurende het inrichtingsproces hebben te veel gremia en functionarissen een mening mogen geven over een organisatie-model. Daardoor zijn vaak grote concessies gedaan aan het oorspronkelijk voorgestelde optimale organisatie-model. Het zijn vaak met name zittende directeuren die concessies eisen in ruil voor hun steun aan het voorgestelde organisatie-model. Strakke sturing en krachtige besluitvorming van een provinciesecretaris kan deze vorm van territoriumdrang inperken.

6.3.4 Institutionele isomorfie

De derde en laatste rivaliserende verklaring uit het theoretisch kader is de invloed van “institutionele isomorfie” op een besluit om te reorganiseren. Ook voor deze rivaliserende verklaring zijn een aantal onderliggende motieven uitgewerkt. In het onderzoek is per provincie nagegaan of deze motieven in de bestudeerde organisatieveranderingen een rol hebben gespeeld. Onderstaande tabel geeft de onderzoeksresultaten weer.

Tabel 6.10: Institutionele isomorfie uitgesplitst

Rivaliserende verklaring 3: Institutionele isomorfie						
Provincies	Gedwongen isomorfie		Mimetische isomorfie		Normatieve isomorfie	
	<i>Documen- tenstudie</i>	<i>Interview s</i>	<i>Documen- tenstudie</i>	<i>Interviews</i>	<i>Documen- tenstudie</i>	<i>Interviews</i>
Drenthe	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Flevoland	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Friesland	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Gelderland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Groningen	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Limburg	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Nrd-Brabant	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Nrd-Holland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Overijssel	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Utrecht	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Zeeland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zd-Holland	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Totaal	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (75%)	0 (0%)	9 (75%)

In de tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen het aantreffen van isomorfie als motief voor organisatieverandering in het documentenonderzoek en in de interviews. De reden waarom bij dit motief een onderscheid wordt gemaakt tussen het aantreffen ervan in documenten en in interviews, is omdat isomorfie in tegenstelling tot de overige twee rivaliserende verklaringen niet vast te stellen bleek te zijn op basis van documentenonderzoek.

Op basis van de documentenstudie is bij geen enkele provincie aangetoond dat isomorfie een rol heeft gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. Echter uit de gesprekken bleek dat isomorfie wel degelijk een rol heeft gespeeld in de diverse organisatieveranderingstrajecten. In tenminste negen provincies (75%) hebben twee van de drie onderscheiden vormen van isomorfie volgens de gesprekspartners een rol gespeeld in het besluit om van organisatiemodel te veranderen. In deze provincies zijn vormen van mimetische en normatieve isomorfie aangetroffen. Het is niet toevallig dat juist deze twee vormen van isomorfie aangetroffen zijn, er bestaat immers een nauwe verwantschap tussen beiden. Het zijn vaak de adviesbureaus die een normatiek ontwikkelen (normatieve isomorfie) die provincies vervolgens weer onder invloed van dezelfde adviesbureaus van elkaar kopiëren (mimetische isomorfie). In de drie provincies waar isomorfie geen rol van betekenis heeft gespeeld, hebben de adviesbureaus een minder sturende rol gehad.

Onderstaand zal nader worden ingegaan op enkele voorbeelden van de aangetroffen vormen van normatieve en mimetische isomorfie. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat functionarissen van verschillende provincies regelmatig overleg met elkaar voeren om kennis uit te wisselen. Voorbeelden van aangetroffen overlegvormen zijn:

- diverse formele overleggen georganiseerd door de overkoepelende organisatie voor provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO);
- maandelijks formeel overleg van de hoofden Personeel & Organisatie van alle provincies in de “kring van provinciale organisatieadviseurs”;
- periodiek formeel overleg van de provinciesecretarissen in de “kring van provinciesecretarissen”;³⁶
- formeel overleg tussen buurprovincies (bijvoorbeeld Gelderland en Overijssel of de drie noordelijke provincies);
- informeel overleg tussen medewerkers van afzonderlijke provincies; en
- informeel overleg tussen “geestverwante” provinciesecretarissen;

Daarnaast vindt er ook overleg plaats tussen provincies en andere organisaties met als doel om van elkaar te leren. Voorbeelden hiervan zijn:

- overleg van provincies met vertegenwoordigers van grote steden in de provincie over de eisen die de omgeving aan de provincie en aan het functioneren van de provinciale organisatie stelt teneinde de organisatie na het organisatieveranderingstraject nog beter aan te laten sluiten op de eisen van de omgeving; en
- overleg van provincies met grote instellingen uit de regio (bijvoorbeeld ziekenhuizen, ROC's).

Al deze overleggen zijn gericht op het uitwisselen van kennis. Provincies blijven op deze wijze op de hoogte van elkaars ontwikkelingen. Gesprekspartners geven aan dat provincies sterk naar elkaar kijken en elkaars ontwikkelingen vervolgens overnemen. Zo was de trend in de jaren tachtig dat provincies massaal afscheid namen van het griffiemodel.

³⁶ Overigens geven de secretarissen aan de kring van griffiers nog vooral als een “herensociëteit” te zien waarbij vooral succesverhalen gedeeld worden en niet zozeer de minder geslaagde projecten.

Gesprekspartners geven aan dat provincies elkaar daarin in sterke mate beïnvloedt hebben en elkaars ontwikkelingen gewoonweg gekopieerd hebben. “Je wil als provincie de boot niet missen en als conservatieve provincie te boek staan.” Op het moment dat de ene provincie een succesvolle verandering heeft doorgevoerd, volgen andere provincies vaak binnen afzienbare tijd. Provincies hebben volgens gesprekspartners de behoefte om zichzelf te profileren als “daadkrachtige veranderende organisaties”.

Ook blijkt uit het onderzoek dat een aantal provincies (bijvoorbeeld Groningen en Overijssel) een reorganisatietraject zijn gestart mede naar aanleiding van de zelfstudie in het kader van de IPO-auditcommissie uit 1996. Overigens heb ik aanwijzingen dat meerdere provincies om deze reden een reorganisatie gestart zijn, vaak alleen kleinschaliger dan in Groningen en Overijssel. Deze organisatieveranderingen zijn echter niet onderzocht. Het IPO heeft daarmee als intermediaire organisatie invloed uitgeoefend op de organisatie van provincies. Dit kan als een vorm van isomorfie gezien worden.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat provincies hun personeel vaak aantrekken uit andere overheidsorganisaties. Zo zijn alle provinciesecretarissen gerekruteerd uit vergelijkbare organisaties. Provinciesecretarissen geven ook aan dat hun achtergrond en vorige werkomgevingen mede van invloed zijn op de richting die zij inslaan met hun nieuwe organisatie. De provinciesecretaris van Overijssel geeft bijvoorbeeld aan dat hij bij zijn vorige werkgever, de belastingdienst, positieve ervaringen heeft opgedaan met het inzetten van het instrument reorganisatie om werkprocessen efficiënter te laten verlopen. Ook bij de provincie Overijssel heeft hij hierop ingezet. Ervaringen uit het verleden van een manager zijn daarmee van invloed op besluiten die hij bij een nieuwe werkgever neemt.

Verder lezen medewerkers van provincies dezelfde vakliteratuur, veelal Binnenlands Bestuur, Overheidsmanagement en Openbaar Bestuur. Daarmee worden ze allen op de hoogte gehouden van dezelfde trends, zoals adviesbureaus en de universitaire wereld die vaak voor hun schetsen. Gesprekspartners geven aan dat zij de keuze voor een organisatiemodel voor een deel af hebben laten hangen van de “gangbare mode”. Daarbij geven gesprekspartners aan goed te luisteren naar de adviezen van adviesbureaus. Overigens geeft slechts 17% van de respondenten in de enquête aan dat adviesbureaus een bepalende rol spelen bij de keuze voor een nieuw organisatiemodel.

Voorbeelden van trends in organisatiekundige tijdschriften zijn de aandacht voor organisatiecultuur en de aandacht voor reorganisaties. Frissen (1986, p. 532) noemde midden jaren tachtig de aandacht voor organisatiecultuur van “modieuze proporties”. De organisatieadviesindustrie heeft dan ook zeer snel deze “niche” in de markt ontdekt en gevuld, getuige onder andere het grote aantal symposia, studiedagen en workshops, dat aan deze materie wordt gewijd. Organizatiecultuur is een product en het product verkoopt goed. Tegelijkertijd is ook de aandacht voor het product reorganisatie ontstaan. Uit het onderzoek blijkt dat de diverse adviesbureaus in hun onderzoeksrapporten bij de verschillende provincies veelal dezelfde terminologie gebruiken om ontwikkelingen in de externe omgeving te beschrijven. Moeilijk feitelijk te onderbouwen externe ontwikkelingen als “de kritischer wordende burger” of “de noodzaak om efficiënt te werken”, worden door adviesbureaus zwaar aangezet met als doel een bereidheid tot verandering bij een provincie te bewerkstelligen. Uit de gesprekken blijkt dat provincies gevoelig zijn voor de “sense of urgency” die adviesbureaus in hun rapporten laten zien. Een concreet voorbeeld is de toenemende aandacht voor uitbesteding. Adviesbureaus en de onderzoeksliteratuur schetsen dit als een trend (zie ook Ter Bogt, 2005). De verwachting is dat binnen afzienbare tijd provinciale politici of topmanagers deze trend overnemen.

Provincies laten zich volgens gesprekspartners om uiteenlopende redenen door een adviesbureau ondersteunen, namelijk omdat:

- provincies de noodzakelijke expertise missen om een goede organisatiediagnose op te stellen;
- provincies de noodzakelijke afstand, onpartijdigheid en onafhankelijkheid missen om tot een goede diagnose te komen;
- adviesbureaus een toegevoegde waarde (ervaring, deskundigheid) hebben bij het aandragen van oplossingen voor geconstateerde problemen;
- provincies inschatten dat een extern bureau met eerder opgedane ervaringen bij andere organisaties in staat is provincies te behoeden voor fouten die anderen eerder gemaakt hebben;
- provinciale medewerkers zelf onvoldoende tijd hebben om in korte tijd een relatief grote inspanning te leveren;
- het begeleiden van een organisatieveranderingstraject andere vaardigheden vereist dan bij provincies aanwezig; en
- bijdragen van adviesbureaus voor legitimiteit bij het bestuur en bij het management zorgen.

De activiteiten van adviesbureaus kunnen onderverdeeld worden naar de verschillende fasen die een organisatieveranderingstraject kent, namelijk de diagnosefase, de ontwikkelfase en de implementatiefase. Onderstaand schema geeft per fase aan voor welke activiteiten adviesbureaus in welke fase van het organisatieveranderingstraject ingezet worden.

Tabel 6.11: Activiteiten waarvoor adviesbureaus ingeschakeld worden, uitgesplitst naar fasen in het veranderingsproces

Fasering	Voorbeelden van activiteiten
Diagnosefase	- organisatiediagnose: het door middel van documentenonderzoek en interviews uitvoeren van onderzoeken, analyses en quick scans, waarvan de bevindingen in een rapportage vastgelegd worden;
Ontwikkelfase	- expert: het in de vorm van rapporten doen van voorstellen voor mogelijke oplossingsrichtingen (alternatieve organisatiemodellen);
Implementatiefase	- procesbegeleiding: het begeleiden van organisatieveranderingstrajecten resulterend in de invoering van een nieuw model.

Legenda:

- In de diagnosefase wordt een foto van de organisatie gemaakt en worden knelpunten geïnventariseerd. Vervolgens neemt de organisatie een besluit tot reorganiseren. In de ontwikkelfase wordt naar oplossingen gezocht voor de geconstateerde knelpunten en schetst het adviesbureau alternatieve organisatiemodellen. In de implementatiefase wordt het gekozen organisatiemodel verder uitgewerkt en ingevoerd.

Onderstaande tabel geeft per provincie aan voor welke activiteiten zij een adviesbureau ingeschakeld hebben. Ook laat de tabel zien van welke adviesbureaus provincies gebruik hebben gemaakt.

Tabel 6.12: Activiteiten waarvoor adviesbureaus ingeschakeld zijn en een overzicht van de adviesbureaus die ingeschakeld worden

Provincies	Organisatie-diagnose	Procesbegeleiding	Expertrol	Adviesbureaus
Drenthe				Berenschot
Flevoland				Berenschot
Friesland				Twynstra Gudde (voorafgegaan door analyses van PWC en Deloitte & Touche)
Gelderland				DeLacet adviesgroep
Groningen				Bureau Cap
Limburg				Twynstra Gudde (en in mindere mate Winsemius en FT&S Consultancy)
Noord-Brabant				PWC (voor een klein en afgebakend onderdeel)
Noord-Holland				KPMG
Overijssel				Twynstra Gudde
Utrecht				Berenschot
Zeeland				Greve & Partners
Zuid-Holland				Berenschot

Legenda: = ja  nee= 

De mate waarin provincies gebruik maken van een adviesbureau verschilt. Uit het onderzoek blijkt dat negen provincies (75%) een adviesbureau ingeschakeld hebben voor een organisatiediagnose, elf provincies (92%) voor een expertrol en negen provincies (75%) voor procesbegeleiding.

Ook kan geconcludeerd worden dat elke provincie een adviesbureau inschakelt bij een reorganisatietraject. De mate waarin zij zich laten ondersteunen verschilt. Sommige provincies hebben het gehele traject uitbesteed aan een extern bureau, bijvoorbeeld Friesland, en sommige provincies hebben zich slechts in zeer beperkte mate extern laten ondersteunen, bijvoorbeeld Groningen en Noord-Brabant. Een verklaring voor deze verschillen hangt samen met de ervaringen die een provinciesecretaris op heeft gedaan met een adviesbureau en hoe hij daarmee aankijkt tegen de toegevoegde waarde van externe ondersteuning. Uit de gesprekken blijkt immers dat een groot aantal provincies sceptisch zijn over de kwaliteit van de ingeschakelde adviesbureaus. De meest voorkomende punten van kritiek zijn:

- de keuze van het bureau bepaalt op voorhand al de einduitkomst van het proces. “Als je voor McKinsey kiest weet je dat je zult moeten saneren”,³⁷

³⁷ Dit punt van kritiek is voor een deel terecht. Analyse van het type oplossingen dat een bureau voorstelt bij de verschillende provincies waar het bureau ingeschakeld wordt laat zien dat deze in hoge mate gelijkvormig zijn. De

- de toevoegde waarde van een adviesbureau blijkt beperkt te zijn;
- onvoldoende “value for money”;
- adviesbureaus zijn belanghebbende, veelal zullen zij na een organisatiediagnose adviseren om te veranderen;³⁸ en
- adviesbureaus hanteren blauwdrukken voor organisatiemodellen, organisaties worden kopieën van elkaar, van enig maatwerk is vaak geen sprake.

Een andere reden waarom sommige provincies minder gebruik maken van externe bureaus is omdat ze overtuigd zijn van de kwaliteiten van de eigen interne organisatie-adviseurs.

Tot slot blijkt uit bovenstaande tabel dat provincies veelal van dezelfde adviesbureaus gebruik maken. Bij de keuze voor adviesbureaus valt op dat er veelal een tweetal type bureaus geselecteerd worden, namelijk of een groot bureau dat in de overheidsmarkt een naam opgebouwd heeft op het gebied van organisatieverandering of een klein bureau (soms zelfs een éénpitter) waarbij een adviseur vaak op persoonlijke titel gevraagd wordt. Deze adviseur heeft in het verleden vaak een opdracht gedaan bij de provincie of heeft een “goede pers” in provincieland. Uit het onderzoek blijkt dat negen provincies (75%) voor een groot bureau gekozen hebben, namelijk vier provincies voor Berenschot, drie provincies voor Twynstra Gudde³⁹, één provincie voor KPMG en één provincie voor PWC. Drie provincies (25%) hebben voor een klein bureau gekozen. Uit de gesprekken blijkt dat provincies een adviesbureau veelal niet selecteren omdat deze het goedkoopst is, maar omdat de chemie met een adviseur goed is of omdat het betreffende bureau bereid is in hoge mate de onderzoeksconclusies toe te schrijven naar de wensen van de secretaris. Deze laatste constatering staat in contrast met de sturende rol van een adviesbureau. Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat er provincies zijn die zich sterk laten leiden door een adviesbureau, anderzijds zijn er ook provincies die adviesbureaus “gebruiken” om de eigen ideeën geventileerd en gelegitimeerd te krijgen. In deze laatste situatie heeft de provinciesecretaris zelf vaak een aantal knelpunten geconstateerd en vraagt hij een adviesbureau deze te onderbouwen. Uit de gesprekken is meerdere malen gebleken dat secretarissen dan dicteren hoe het rapport van het adviesbureau eruit moet komen te zien en wat er wel en wat er niet in moet komen te staan. Een veelgenoemde opmerking in dit kader is dan ook “wie betaalt die bepaalt”. Adviesbureaus worden dan als externe legitimatie gebruikt voor bij de provinciesecretaris levende beelden over de knelpunten en ontwikkelingsrichting van de organisatie.

Resumerend kan gesteld worden dat mimetische en normatieve isomorfie in verschillende hoedanigheden een rol hebben gespeeld in het besluit van provincies om van organisatie-model te veranderen. Gedwongen isomorfie is in geen enkele provincie aangetoond. De vraag is of provincies met het kopiëren van trends voldoende kritisch zijn. Het is immers twijfelachtig of een model dat in de ene provincie goed functioneert in een

opzet en terminologie van de analyses lijken op elkaar. Hiermee is overigens niet gezegd dat de keuze van een bepaald bureau op voorhand al de einduitkomst van het proces bepaalt.

³⁸ Een adviesbureau is niet geheel belangeloos bij de “kleur” van een advies. De uitkomst van een organisatiediagnose is veelal een waslijst met knelpunten. Veelal adviseert het adviesbureau de knelpunten aan te pakken, vaak door een organisatieveranderingstraject. In bijna alle provincies is het adviesbureau dat de organisatiediagnose uitgevoerd heeft ook uitgenodigd voor het vervolgtraject, namelijk het fungeren als procesbegeleider en expert. Gesprekspartners rechtvaardigen het inschakelen van hetzelfde bureau met het argument dat het eerder ingeschakelde bureau reeds beschikt over de noodzakelijk achtergrondinformatie over de betreffende provincie.

³⁹ Twynstra Gudde was vooral midden jaren negentig populair, vaak bij de middelgrote provincies. Verder is het opmerkelijk dat het gebruik van dit adviesbureau statistisch gezien ook tot meer afdelingen leidt dan bij de keuze voor andere bureaus en dat dit bureau vaker voor een afdelingenmodel pleit.

andere provincie op een vergelijkbare wijze werkt. Situaties en omstandigheden zijn immers anders, en veranderlijk.

6.3.5 Totaaloverzicht

In voorgaande paragrafen is een zo objectief mogelijk beeld geschetst van de mate waarin de motieven, behorende tot de rivaliserende verklaringen, van invloed zijn geweest op het besluit van provincies om van organisatiemodel te veranderen. In deze paragraaf wordt geconcludeerd welke rivaliserende verklaring in de praktijk van doorslaggevend belang is geweest in het besluit van provincies om van organisatiemodel te veranderen. Het aangeven van een rangorde zal op twee manieren plaatsvinden. Allereerst zal in onderstaande tabel aangegeven worden hoeveel keer elk afzonderlijk motief in absolute en in relatieve zin is voorgekomen als motief om van organisatiemodel te veranderen. Voor elk motief staat tussen haakjes aangegeven in hoeveel van de twaalf provincies het motief een rol heeft gespeeld. Door het optellen van het aantal keren dat een motief is voorgekomen en dat af te zetten tegen het totaal aantal keren dat een motief voor had kunnen komen, blijkt in welke mate het motief in procentuele zin is voorgekomen.

Tabel 6.13: Mate waarin de rivaliserende verklaringen aangetroffen zijn


Externe knelpunten	Interne knelpunten	Institutionele isomorfie
<ul style="list-style-type: none"> - Politieke ontwikkelingen (12 - 100%) - Maatschappelijke ontwikkelingen (4 - 33%) - Technologische ontwikkelingen (0 - 0%) - Economische ontwikkelingen (1 - 8%) - Managerial trends (3 - 25%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Toename aantal ambtenaren, taken, afdelingen (4 - 33%) - Knelpunten organisatiestructuur (12 - 100%) - Knelpunten werkwijze, besluit- en beleidsvorming (12 - 100%) - Financiële knelpunten (4 - 33%) - Knelpunten organisatiecultuur (12 - 100%) - Knelpunten bedrijfsvoering (10 - 83%) - Knelpunten personeel & management (9 - 75%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedwongen isomorfie (0 - 0%) - Mimetische isomorfie (9 - 75%) - Normatieve isomorfie (9 - 75%)
ja (33%) / nee (66%)	ja (79%) / nee (21%)	ja (55%) / nee (45%)

Opgeteld is bij de externe motieven twintig maal (33%) het antwoord “ja” op één van de opgesomde motieven gegeven en veertig maal (66%) het antwoord “nee”. Bij de interne motieven daarentegen wordt van de vierentachtig keer drieënzestig maal (79%) het antwoord “ja” gegeven en éénentwintig maal (21%) het antwoord “nee”. Tot slot wordt bij institutionele isomorfie in achttien (55%) van de drieëndertig maal het antwoord “ja” gegeven en vijftien maal (45%) het antwoord “nee”. Concluderend kan daarmee gesteld worden dat interne motieven het vaakst (79%) genoemd worden als motief voor verandering, gevolgd door institutionele isomorfie (55%) en dat externe motieven het minst (33%) van belang zijn, aldus de respondenten.

Naast bovenstaande methode om de invloed van elke afzonderlijke rivaliserende verklaring te bepalen, heb ik aan iedere respondent naar het meest doorslaggevende motief gevraagd. Onderstaande tabel geeft per provincie een overzicht van het motief dat volgens respondenten het meest doorslaggevend is geweest in het besluit om van organisatiemodel te veranderen.

Tabel 6.14: Overzicht van de meest doorslaggevende rivaliserende verklaring

Provincies	Externe motieven	Interne motieven	Institutionele isomorfie
Drenthe			
Flevoland			
Friesland			
Gelderland			
Groningen			
Limburg			
Noord-Brabant			
Noord-Holland			
Overijssel			
Utrecht			
Zeeland			
Zuid-Holland			

Legenda:  meest doorslaggevende rivaliserende verklaring

Bovenstaande tabel laat zien dat in tien provincies (83%) interne motieven de belangrijkste aanleiding vormden om van organisatiemodel te veranderen en dat slechts in twee provincies (17%) externe motieven van doorslaggevend belang waren. In geen enkele provincie bleek institutionele isomorfie de belangrijkste beweegreden om van organisatiemodel te veranderen.

Op basis van bovenstaande twee tabellen kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Allereerst blijkt dat interne motieven zowel het meest voorkomend zijn als ook als meest doorslaggevende motief genoemd worden. Verder blijkt dat institutionele isomorfie wel degelijk een rol speelt in het besluit om van organisatiemodel te veranderen, maar nooit doorslaggevend is. Voorts blijkt dat externe ontwikkelingen wel een rol spelen in een besluit om te reorganiseren, maar niet in die mate waarin interne knelpunten een rol spelen. Tot slot is in geen enkele provincie een besluit om te reorganiseren genomen uitsluitend op basis van één rivaliserende verklaring. In alle provincies is het besluit om te reorganiseren genomen op basis van een combinatie van rivaliserende verklaringen. Deze conclusie wordt bevestigd door de resultaten uit de enquête onder alle provinciesecretarissen en hoofden P&O. 78% van de respondenten was van mening dat organisatieveranderingen vooral worden ingezet om knelpunten in de organisatie op te lossen en ook 78% van de respondenten was van mening dat organisatieveranderingen vooral worden ingezet om tegemoet te komen aan ontwikkelingen in de omgeving. Kortom, zowel interne knelpunten als externe ontwikkelingen spelen een rol bij het besluit om te reorganiseren. In de enquête is overigens niet getoetst in welke mate beide van belang zijn geweest in een besluit om te reorganiseren. Echter ook in de gesprekken bleek het niet mogelijk te zijn aan elk afzonderlijk motief van een rivaliserende verklaring een wegingsfactor toe te kennen. Gesprekspartners verschilden daarover te zeer van mening. Ook waren een aantal van de onderzochte reorganisaties te lang geleden om daar nog valide uitspraken over te kunnen

doen. Wel waren gesprekspartners in staat een unanieme uitspraak te doen over de volgorde op het niveau van afzonderlijke rivaliserende verklaringen in het besluit van provincies om van organisatiemodel te veranderen.

6.3.6 Relatie tussen verschillen in organisatiemodellen en motieven om te veranderen

In paragraaf 6.2 zijn de verschillen in organisatiemodellen uitgewerkt en verklaard, waarna in paragraaf 6.3 de verschillen in motieven om van organisatiemodel te veranderen zijn uitgewerkt. Verwacht zou mogen worden dat er een relatie bestaat tussen de verschillen in organisatiemodellen en de motieven om van organisatiemodel te veranderen. Het tegen elkaar afzetten van de variabelen uit beide paragrafen laat echter zien dat deze relatie maar in zeer beperkte mate aanwezig is.

Een eerste relevante vergelijking is die tussen het oorspronkelijke organisatiemodel en de motieven behorende bij de drie rivaliserende verklaringen. Onderstaande tabel geeft voor elk van de drie onderscheiden organisatiemodellen aan hoe vaak een motief procentueel gezien als motief heeft gediend voor organisatieverandering. Daarbij is uitgegaan van het oorspronkelijke organisatiemodel waarbij zeven provincies een sectorenmodel kenden, vier een afdelingenmodel en één een griffiemodel. Met een voorbeeld zal de inhoud van de tabel verduidelijkt worden. Van de zeven provincies met een sectorenmodel hebben allen (100%) het knelpunt politieke ontwikkelingen als motief voor reorganisatie genoemd. Van de vier provincies met een afdelingenmodel hebben eveneens alle provincies (100%) het motief politieke ontwikkelingen als reden voor reorganisatie genoemd. Hetzelfde geldt voor de enige provincie met een griffiemodel. Voor het motief politieke ontwikkelingen betekent dit dus dat de mate van voorkomen van het motief niet per organisatiemodel verschilt.

Tabel 6.15: Verschillen in voorkomen van de motieven bij de drie onderscheiden organisatiemodellen

	Sectorenmodel (7)	Afdelingen- model (4)	Griffiemodel (1)
Extern			
Politieke ontwikkelingen	100%	100%	100%
Maatschappelijke ontwikkelingen	29%	25%	100%
Technologische ontwikkelingen	0%	0%	0%
Economische ontwikkelingen	0%	25%	0%
Managerial trends	14%	25%	100%
Intern			
Toename aantal ambtenaren	29%	25%	100%
Knelpunten in organisatiestructuur	100%	100%	100%
Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	43%	100%	100%
Financiële knelpunten	57%	50%	0%
Knelpunten in de organisatiecultuur	100%	100%	100%
Knelpunten in de bedrijfsvoering	71%	75%	100%
Knelpunten in personeel/management	100%	25%	100%
Institutionele isomorfie			
Gedwongen isomorfie	0%	0%	0%
Mimetisch isomorfie	0%	75%	100%
Normatief isomorfie	71%	100%	75%

Bij het vergelijken⁴⁰ van de motieven voor het sectoren- en afdelingenmodel valt op dat er alleen een aanzienlijk verschil (van meer dan 30%) waar te nemen is bij knelpunten in de werkwijze (57%), bij mimetische isomorfie (75%) en bij knelpunten in personeel en management (75%). Bij de overige motieven blijkt het voorkomen ervan in de drie onderscheiden organisatiemodellen ongeveer gelijk te zijn. Voor de drie afwijkingen geldt dat de eerste twee vaker voorkomen in het afdelingenmodel en de laatste vaker voorkomt in het sectorenmodel. Gelet op het beperkte aantal afwijkingen en de beperkte onderlinge samenhang van de drie afwijkingen, wijt ik deze constatering aan toeval. Concluderend kan gesteld worden dat er geen noemenswaardige relatie is tussen de motieven voor organisatieverandering en het organisatiemodel. Afzonderlijke motieven doen zich niet vaker voor bij een bepaald type organisatiemodel.

Een andere mogelijke vergelijking is die tussen enerzijds het type motieven en anderzijds de organisatie van het primaire proces, de organisatie van stafondersteuning en de organisatie van de aansturing. Ook deze vergelijking laat geen opmerkelijke verschillen zien. Ik heb er derhalve voor gekozen de tabel waarin deze variabelen tegen elkaar afgezet worden buiten het rapport te laten.

Andere relevante vergelijkingen zijn die tussen de drie motieven voor organisatieverandering met enerzijds de omvang van een organisatie en anderzijds met het tijdsgewricht waarin de motieven zijn voorgekomen. Onderstaande tabel geeft voor elke provincie aan hoe vaak een rivaliserende verklaring genoemd is als motief voor organisatieverandering. In de vierde kolom is het totaal aantal keren dat een motief per provincie is genoemd weergegeven. Voor Drenthe geldt bijvoorbeeld dat er negen verschillende motieven genoemd zijn als reden voor organisatieverandering, één maal een extern motief, vijf maal een intern motief en twee maal institutionele isomorfie.

Tabel 6.16: Relatie tussen het voorkomen van motieven met zowel de omvang van de provincie als het tijdsgewricht

Provincies	Extern	Intern	Iso-morfie	Totaal	Omvang	Start reorganisatie
Drenthe	1	5	2	9	Klein	2003
Flevoland	3	5	2	10	Klein	1992
Friesland	1	5	2	8	Middelgroot	2000
Gelderland	1	5	0	6	Groot	2001
Groningen	2	5	2	9	Middelgroot	1999
Limburg	3	6	2	11	Middelgroot	2000
Noord-Brabant	2	5	2	9	Groot	2003
Noord-Holland	1	4	0	5	Middelgroot	2004
Overijssel	1	6	2	9	Middelgroot	1997
Utrecht	1	6	2	9	Middelgroot	1998
Zeeland	1	5	0	6	Klein	1995
Zuid-Holland	3	6	2	11	Groot	1984

⁴⁰ Aangezien het griffiemodel maar bij één provincie als oorspronkelijke organisatiemodel heeft gediend, zal dit model bij het interpreteren van de resultaten uit bovenstaande tabel buiten beschouwing worden gelaten. Het betrekken van het griffiemodel in de vergelijking zou door het beperkte voorkomen ervan voor te grote verschillen zorgen.

Bij het vergelijken van het totaal aan motieven voor organisatieverandering met de omvang van een provincie valt op dat in kleine provincies minder motieven genoemd zijn als reden voor organisatieverandering dan in grote provincies. In kleine provincies is een besluit om te reorganiseren gebaseerd op gemiddeld 5,3 motieven, voor middelgrote provincies op 6,6 motieven en bij grote provincies op 9,5 motieven. Het afzetten van de onderscheiden motieven tegen het tijdsgewricht levert geen reële vergelijking op. De startdata van de bestudeerde reorganisaties zijn zo divers dat het indelen in tijdsgewrichten geen zinvolle vergelijking oplevert.

Concluderend kan gesteld worden dat er maar een beperkte relatie is tussen de verschillen in organisatie modellen en de motieven om van organisatie model te veranderen. Deze conclusie betekent dat er andere omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat provincies van organisatie model veranderen. Uit het onderzoek blijkt dat de invloed van “strategisch gedrag” een zeer waarschijnlijke verklaring voor deze discrepantie is. Uit de volgende paragraaf zal dit blijken.

6.4 Strategisch gedrag als verklaring voor organisatieverandering

6.4.1 Inleiding

Paragraaf 4.6 is geëindigd met de vraag of we de echte reden voor organisatieverandering wel kennen. Naast een rationeel deterministische benadering van reorganisaties stelt Otto (2000, p. 68-69) dat reorganisaties ook vaak als een rituele dans ontstaan. Er worden dan motieven “verzonnen” zonder dat dit de echte redenen voor het starten van een reorganisatie zijn. Camps (1996, p. 4-6) noemt dit para-aanleidingen. Para-aanleidingen zijn aanleidingen die niet rechtstreeks betrekking hebben op het verbeterd functioneren van de organisatie maar die te maken hebben met andere doelstellingen. Bezuinigingen zijn daar een voorbeeld van. Andere para-aanleidingen zijn volgens hem het verplaatsen van personen en het realiseren van persoonlijke doelstellingen. De matige effectiviteit en efficiëntie van de organisatie is niet rechtstreeks in het geding maar wordt er bijgesleept.

Uit de provinciebeschrijvingen uit hoofdstuk 5 en uit paragraaf 6.3 is gebleken dat er in besluiten om te reorganiseren vaak nog andere factoren dan uitsluitend interne, externe of isomorfische motieven een rol hebben gespeeld. Een besluit om te reorganiseren blijkt immers vaak in meer op mindere mate “vertroebeld” te worden door minder rationele factoren. In dit onderzoek noem ik deze minder rationele factoren “strategisch gedrag”. Met vertroebeld wordt bedoeld dat naast deze rationele motieven het gedrag van bijvoorbeeld een provinciesecretaris van doorslaggevend belang is in een besluit om te reorganiseren. Een provinciesecretaris kan eigen strategische doelen nastreven die niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met rationele motieven om te reorganiseren. Kenmerkend voor dit strategische gedrag is dat de keuzes die uit dit gedrag voortvloeien van invloed kunnen zijn op een besluit om te reorganiseren. Juist om deze reden is besloten aan dit onderwerp een aparte paragraaf te wijden.

Ook uit de theorie blijkt het belang van strategisch gedrag op besluiten van managers. De reden waarom ik over dit onderwerp geen theorie in het theoretisch kader opgenomen heb is tweeledig. Enerzijds is er sprake van voortschrijdend inzicht. Anderzijds is strategisch gedrag geen (bewijsbaar) motief om te reorganiseren, maar een verklaring voor de geconstateerde verschillen in motieven van provincies om te reorganiseren. Strategisch gedrag is dus geen motief om te reorganiseren maar een aanleiding om een reorganisatie in overweging te nemen. In het theoretisch kader zijn uitsluitend motieven uitgewerkt.

In deze paragraaf zal op basis van de onderzoeksbevindingen de invloed van strategisch gedrag op het besluit van managers om van organisatie-model te veranderen verder worden toegelicht. Allereerst zal in paragraaf 6.4.2 worden beweerd dat strategisch gedrag veroorzaakt wordt door strategische doelen van een provinciesecretaris. In paragraaf 6.4.3 wordt toegelicht dat strategisch gedrag gestimuleerd kan worden door strategische omstandigheden. Paragraaf 6.4.4 gaat tot slot in op de wijze waarop strategisch gedrag en de wijze waarop strategische omstandigheden aansluiten bij de drie geschetste rivaliserende verklaringen.

6.4.2 Strategische doelen

Strategisch gedrag wordt veroorzaakt door de doelen die een manager heeft. Uit het onderzoek blijkt dat provinciesecretarissen met een reorganisatie niet zelden een groot aantal strategische doelen na proberen te streven. Soms zijn deze doelen van persoonlijke aard, soms in het belang van de organisatie. In dit onderzoek wordt onder strategische doelen verstaan: “doelen van veelal het topmanagement om veranderingen door te voeren zonder dat deze officieel aan de organisatie bekend worden gemaakt teneinde het draagvlak voor de reorganisatie niet af te doen laten nemen”. Overigens zijn deze doelen vaak wel in de zogenaamde “wandelgangen” bekend.

Provinciesecretarissen hebben openhartig gesproken over de strategische doelen die zij met de reorganisatie na wilden streven, met name omdat ik beloofd heb geen uitspraken op te nemen die herleidbaar zijn naar personen. Samenvattend kan geconcludeerd worden dat onderstaande strategische doelen mede van invloed zijn geweest op het besluit van een provinciesecretaris om te reorganiseren. Het betreft de mate waarin het management het instrument reorganisatie inzet om:

- het werkelijke probleem te ontwijken;
- dynamiek in de organisatie te brengen (39%);
- wisselingen in het management te bewerkstelligen en de rol en invloed van specifieke organisatie-onderdelen of functionarissen te marginaliseren;
- zichzelf te profileren (reorganisatie als vehikel voor zelfprofilering) (0%);
- de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie te herdefiniëren;
- budgettaire of formatieve ruimte te creëren, te kunnen schuiven met budgetten/personeel of een financiële of personele taakstelling op te leggen (6%); en
- negatieve beeldvorming in de media te doorbreken.

In de enquête onder provinciesecretarissen en hoofden P&O is eveneens gevraagd naar het voorkomen van een aantal van deze strategische doelen. Tussen haakjes zijn de uitkomsten van deze enquête weergegeven. Onderstaand zal elk van de afzonderlijke doelen worden toegelicht.

Aangetekend moet worden dat deze informatie verkregen is uit gesprekken. De bevindingen zijn gebaseerd op een gedeelde mening van de gesprekspartners en de onderzoeker en zijn daarmee per definitie subjectief.

Ontwijken van het werkelijke probleem

Het instrument reorganisatie kan volgens gesprekspartners worden ingezet om de werkelijke problemen in een organisatie te ontwijken. Vaak is het niet functioneren van een organisatie niet zozeer te wijten aan de structuur, maar vooral aan het niet functioneren van medewerkers. Het veranderen van niet functionerende medewerkers is lastig. Sturen op het gedrag van mensen is moeilijker dan het veranderen van een structuur. Om toch actie te

ondernemen besluiten managers vaak de structuur te veranderen in de hoop daarmee ook het gedrag van medewerkers te veranderen. Er is dan sprake van symbolisch gedrag.

Dynamiek in de organisatie brengen

Uit het onderzoek blijkt dat organisaties af en toe moeten veranderen. Voorts laat het onderzoek zien dat de levensvatbaarheid van een organisatie gemiddeld 6,8 jaar is. Gemiddeld starten provincies na 6,8 jaar een ingrijpende organisatieverandering waarbij men het organisatiemodel opnieuw beziet.

Na een bepaalde periode van “status quo” dient de organisatie “wakker geschud” te worden om zo de ingeslopen routines te doorbreken. Gesprekspartners geven aan dat organisaties en mensen een zekere neiging tot “stolling” hebben. Om de stolling te doorbreken is een reorganisatie noodzakelijk.

Vooraf vanaf medio jaren negentig is deze verklaring een rol gaan spelen. In de jaren zeventig nam het aantal taken voor provincies toe en nam ook de omvang van het personeelsbestand toe. De organisatie was daardoor automatisch al in beweging. De noodzaak tot het doorbreken van een stolling was daarmee niet aanwezig. Pas nadat provincies een aantal jaren afscheid hadden genomen van het griffiemodel en in een nieuw afdelingen- of sectorenmodel gewerkt hadden, nam de behoefte aan het brengen van dynamiek in de organisatie toe. Uit de gesprekken blijkt dat managers het instrument reorganisatie vaak gebruiken om deze beweging te veroorzaken. In een periode van organisatieverandering worden werknemers onrustig, zijn ze extra alert, zijn ze bereid extra inspanningen te leveren en daalt het ziekteverzuim. Uit de enquête blijkt dat 44% van de provinciesecretarissen en hoofden P&O deze mening delen.

Bewerkstelligen van wisselingen in het management en het marginaliseren van de rol en invloed van specifieke organisatie-onderdelen of functionarissen

Uit de gesprekken blijkt dat het instrument reorganisatie een ideale manier is om het management op te schonen, om roulatie onder het management te bewerkstelligen en om de doorstroming te bevorderen of om nieuwe managementfuncties te creëren.

Het vervangen van een deel van het management is vaak een bewust doel van de initiator van de organisatieverandering. De noodzaak om het management op te schonen kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden doordat managers te zwak of juist te dominant zijn, te weinig gericht op het collectief belang of omdat er sprake is van verstoorde verhoudingen. Het instrument organisatieverandering wordt dan als selectie-instrument gebruikt om het management te beoordelen. Een veel aangetroffen methode is om het management en medewerkers uit hun functie te plaatsen en ze opnieuw te laten solliciteren op functies in het nieuwe organisatiemodel. Op deze wijze kan de initiator van de organisatieverandering, veelal de provinciesecretaris, ervoor zorgen dat minder functionerende managers niet op een managementfunctie terugkeren. Naast het opschonen van het management wordt het instrument reorganisatie ook gebruikt om niet functionerende of overtollige organisatieonderdelen weg te saneren. Gedurende het organisatieveranderingstraject wordt immers het bestaande organisatiemodel herbezien. Uit de gesprekken blijkt dat “er altijd wel argumenten te verzinnen zijn om van afdelingen of personen af te komen of om hun rol te marginaliseren”. Ook biedt het instrument reorganisatie het management de mogelijkheid bestaande machtsblokken te doorbreken om zo bedreigingen te minimaliseren. Door middel van een reorganisatie kunnen functionarissen die gezamenlijk een sterk machtsblok vormen gespreid worden en neemt mogelijke weerstand tegen een verandering af.

Naast de constatering dat een reorganisatie een ideale methode is om het management te beoordelen, biedt een dergelijk traject ook de mogelijkheid om de doorstroom en de roulatie binnen het management te bevorderen. Soms is het bevorderen van doorstroom een effect van een organisatieveranderingstraject, vaak is het ook een doel. Doorstroming op managementfuncties houdt een organisatie scherp en vitaal.

Tot slot is een reorganisatie ook een goed moment om nieuwe managementfuncties te creëren of om te snijden in bestaande managementfuncties. Het organisatiemodel wordt immers herbezien en op basis van het nieuwe model wordt bepaald hoeveel managers er op welke positie nodig zijn.

Reorganisatie als vehikel voor zelfprofilering

Het ambitieniveau van een (nieuwe) secretaris is medebepalend of hij een reorganisatie start. Enerzijds betreft dit de ambitie die de secretaris met de organisatie heeft, maar anderzijds ook zijn persoonlijke ambitie. Uit de gesprekken blijkt dat managers bij hun vertrek niet graag als beheerder maar als innovator herinnerd willen worden. Een manier om dit te bewerkstelligen is bijvoorbeeld door een succesvolle reorganisatie te initiëren en af te ronden. Reorganisaties worden dan door managers gebruikt als vehikel om zichzelf “op de kaart te zetten” teneinde in de beeldvorming over te komen als een sterke en daadkrachtige verandermanager. Ook geeft de huidige generatie secretarissen aan juist het bewerkstelligen van verandering als de uitdaging van het werk te zien. Voor een groot deel halen zij hier hun arbeidssatisfactie uit en dus niet zozeer uit het beheersmatig aansturen van de organisatie. Zij geven aan status te ontnemen aan veranderen. “Geen secretaris vindt het uitdagend om te beheren.” Voor een deel heeft dit met de achtergrond van een secretaris te maken. De huidige generatie secretarissen heeft immers een gedegen managementachtergrond. Opmerkelijk is dat secretarissen deze conclusie vrijwel unaniem onderschrijven terwijl deze constatering niet onderbouwd wordt door de resultaten uit de enquête. Daarin geeft geen van de respondenten aan deze mening toegedaan te zijn.

Overigens kan ook het bestuur als initiatiefnemer van een organisatieverandering fungeren. Uit het onderzoek blijkt dat gekozen bestuurders graag als daadkrachtige bestuurders te boek willen staan. Een grondige reorganisatie van het ambtelijk apparaat zou voor een dergelijke typering kunnen zorgen.

De relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie herdefiniëren

In een aantal provincies heeft het college van Gedeputeerde Staten dermate korte lijnen met de ambtelijke organisatie dat zij bijna op de stoel van het topmanagement zitten. Een provinciesecretaris kan er dan bij gebaat zijn om de invloed van het college van Gedeputeerde Staten tot normale proporties terug te brengen. Een reorganisatie is de ideale manier om deze korte lijnen te doorbreken. Een verklaring voor de toegenomen interesse van het politieke bestuur in de ambtelijke organisatie is dat de collectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken zelf de laatste tijd een issue is geworden (Noordegraaf, 2004, p. 25). Organisaties en de omgeving van organisaties zijn dermate complex geworden dat de wijze waarop organisaties gemanaged worden van substantiële invloed is op het politieke besluitvormingsproces.

Ook blijkt dat secretarissen een reorganisatie in gang zetten om legitimatie bij het bestuur te verkrijgen. Door het starten van een reorganisatie, met als doel te kunnen voldoen aan bestuurlijke wensen en ambities, krijgt het bestuur het gevoel serieus genomen te worden.

Tot slot is een reorganisatie een ideaal instrument voor een provinciesecretaris om gedurende twee jaar het bestuur op afstand te houden. Uit de gesprekken blijkt immers dat het bestuur weinig eisend richting de organisatie is gedurende een reorganisatie. De provinciesecretaris kan gedurende deze tijd telkens het argument gebruiken dat hij druk bezig is met de reorganisatie en dus geen tijd heeft om te voldoen aan nieuwe bestuurlijke wensen of ambities. Bovendien kan hij bij ieder door het bestuur aangedragen knelpunt beloven dat dit over twee jaar opgelost zal zijn. Een organisatieverandering wordt daarmee gebruikt als een vertragingstactiek en wordt gezien als een natuurlijk ambtelijk afweermecanisme tegen de politiek. Uit het onderzoek blijkt dat de gemiddelde duur van een organisatieverandering 2,2 jaar is. De kans is groot dat er tegen die tijd een nieuw college is aangetreden.

Geconstateerd kan worden dat de mate waarin politici bij reorganisaties betrokken zijn verschilt. Hier worden in de literatuur verschillende verklaringen voor gegeven (Kickert e.a., 1993, p. 17 en 117; Otto, 2000, p. 269-271; Camps, 1996, p. 4-6; Ter Bogt, 1998, p. 670). Een eerste verklaring is het verschil in bestuursstijl. Een bestuurder die vooral ambassadeur voor de organisatie of politiek leider is, heeft weinig interesse voor reorganisaties. In provincies met een bestuurscollege (extern gericht college) in plaats van ambtelijke college (college gericht op de organisatie) zijn bestuurders vooral gericht op het herverkozen worden. Om de kans op herverkiezing te vergroten is het voor een bestuurder van belang om binnen zijn portefeuille zoveel mogelijk activiteiten te ontplooiën ten behoeve van de burger. Deze activiteiten zijn veelal beleidsinhoudelijk. Het gevolg is dat bestuurders vooral gericht zijn op de beleidsinhoud en minder op beheer en daarmee ook minder interesse hebben voor reorganisaties. Een bestuurder als manager heeft meer binding met een ambtelijke organisatie. Een andere verklaring hangt samen met de verhouding van een bestuurder met de hoogste manager in een organisatie. Afhankelijk van de sterkte van een bestuurder en/of de zwakte van bijvoorbeeld een provinciesecretaris, kan een bestuurder invloed hebben op de reorganisatie. Een sterke provinciesecretaris zal een bestuurder eerder wijzen op het feit dat de manager verantwoordelijk is voor organisatieveranderingen: een provinciesecretaris (of managementteam) managet en een bestuurder bestuurt. Een zwakke provinciesecretaris zal eerder gevoelig zijn voor bemoeienis van een bestuurder.

Het feit dat bestuurders zich bemoeien met interne organisatieveranderingen kan onwenselijke effecten hebben. Er zit immers een ingebouwde spanning tussen politiek gedrag en de continuïteit van overheidsorganisaties. Voorbeelden hiervan heb ik ook in het onderzoek aangetroffen. In een niet bij naam te noemen provincie deed een bestuurder bij herhaling toezeggingen voor subsidies terwijl de ambtelijke organisatie deze subsidieaanvragen afgewezen had omdat de betreffende organisatie hier niet in aanmerking kwam. Politici opereren op een kiezersmarkt en hun gedrag is erop gericht herverkiezing af te dwingen door de gunst van de kiezers en vooral ook van hun partijpolitieke achterban te winnen. Dit gedrag kan zich volgens Lemstra (1993, p. 66-67) als volgt uiten:

- politici richten zich vooral op de korte termijn. Binnen vier jaar moet herverkiezing bewerkstelligd worden. Dit betekent dat lange termijnontwikkelingen niet hoog scoren;
- politici nemen niet graag impopulaire maatregelen die de kiezer kunnen afschrikken;
- voor politici telt vooral het kunnen scoren met beleid. Daarom concentreren zij zich vooral op onderwerpen die veel publicitaire aandacht krijgen; en
- naarmate de verkiezing nadert, zullen deze gedragingen sterker optreden.

Dergelijke politieke gedragingen kunnen de continuïteit van de ambtelijke organisatie aantasten. Dit raakt direct de zorg van het topmanagement.⁴¹ Het management moet zorgen voor een dussdanige organisatie dat een nieuw bestuur aan het werk kan met de bestaande organisatie en toch de eigen prioriteiten uit kan voeren.

Creëren van budgettaire ruimte of formatie, schuiven met budgetten of opleggen van financiële of personele taakstelling

Uit de interviews blijkt dat er gedurende een periode van organisatieverandering vaak financiële chaos heerst. Een provinciesecretaris kan van deze financiële chaos gebruik maken door ongezien extra budgettaire ruimte te creëren. Een respondent geeft in de enquête overigens maar toe dat hij organisatieveranderingen gebruikt om gedurende deze turbulente periode budgettaire ruimte te creëren. Naast het creëren van budgettaire ruimte wordt een reorganisatie ook vaak gebruikt om personele ruimte te bewerkstelligen.

Daarnaast maakt een reorganisatie het mogelijk om gemakkelijker met budgetten te schuiven. In een normale situatie zijn lijnmanagers veelal niet bereid om budgetten vrijwillig af te staan. Het inleveren van middelen betekent immers het inleveren van invloed. Gedurende een periode van organisatieverandering zijn managers sneller geneigd budgetten af te staan of worden budgetten achter hun rug weggenomen. Zo wordt een besluit tot verschuiving van budgetten vaak genomen op het moment dat lijnmanagers opnieuw moeten solliciteren naar een andere managementfunctie.

Voorts wordt aan reorganisaties vaak een taakstelling gekoppeld, soms financieel en soms formatief. Het instrument reorganisatie wordt dan gebruikt om de organisatie in te laten krimpen. Dit kan bijvoorbeeld door natuurlijk verloop, eventueel gecombineerd met een tijdelijke vacaturestop, of via gedwongen ontslagen.

Tot slot blijkt ook dat reorganisaties gebruikt worden om taakstellingen bij een nieuw collegeakkoord te voorkomen. Uit het onderzoek blijkt dat tien provincies (83%) een reorganisatie startten vlak na een collegewisseling. Een verklaring hiervoor is dat veelal geconstateerd wordt dat de organisatie onvoldoende geëquipeerd is om bestuurlijke ambities uit te kunnen voeren. Daarnaast wil het bestuur vaak als daadkrachtig bestuur overkomen, dit kan door een reorganisatie af te kondigen. Uit de gesprekken blijkt echter ook dat provinciesecretarissen een veranderingstraject starten in een periode van collegewisseling om zo het signaal af te geven dat de organisatie druk doende is te professionaliseren om te voorkomen dat het bestuur in een nieuw bestuursakkoord een taakstelling oplegt.

⁴¹ Over de relatie tussen politiek en ambtenarij is in de bestuurskunde veel geschreven (bijvoorbeeld De Vries & Van Dam, 1998; 't Hart & Wille, 2002; Noordegraaf, 2004). Complementariteit en teamwerk zijn belangrijk. Bewindspersonen en ambtenaren beschikken in beginsel over complementaire kwaliteiten en invloedsmiddelen. Ambtenaren beschikken over beleidsinhoudelijke en bestuurstechnische expertise, terwijl bestuurders instaan voor de politieke koersbepaling. De inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena komen dan idealiter tot stand in nauw samenspel tussen beide. Daarbij is het primaat van bestuurders vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. In de praktijk blijken de rollen en verantwoordelijkheden van politici en ambtenaren steeds moeilijker te onderscheiden, zowel normatief als feitelijk. De span of control van de politiek neemt af. Vanwege de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is de politiek in belangrijke mate op ambtelijke bijstand aangewezen: de beleidsterreinen zijn te groot, een deel van de bevoegdheden is gedecentraliseerd, gedelegeerd of verzelfstandigd. Ambtenaren worden daarbij geacht krachtens nieuwe ideeën over publiek management te opereren als "publieke ondernemers" die met een zekere zelfstandigheid projecten tot een goed einde moeten brengen. Elk ambtelijk handelen kan echter politieke repercussies opleveren.

Negatieve publiciteit in de media te doorbreken

De provincie, en met name politieke bestuurders, zijn niet gebaat bij aanhoudende negatieve media-aandacht. Door een reorganisatie af te kondigen laat een provincie zien problemen te erkennen en deze serieus aan te pakken in de hoop de beeldvorming in de media om te buigen.

6.4.3 Strategische omstandigheden

Strategisch gedrag kan gestimuleerd worden door een aantal strategische omstandigheden. Onder strategische omstandigheden wordt in dit onderzoek verstaan “omstandigheden die er toe bijdragen dat een besluit om te reorganiseren wordt vergemakkelijkt of wordt versneld”. Het moment van reorganiseren wordt bepaald door de omvang van een knelpunt of ontwikkeling. Nelissen e.a. (1996) noemen dit het “performance gap”. Een performance gap is een discrepantie tussen het feitelijke en het wenselijke in een organisatie. Bij grote problemen wordt de performance gap snel signaleerd. Bij kleine problemen is dat vaak moeilijker. Maar managers dienen alert te zijn voor deze kleine problemen. Een organisatie loopt vaak meer gevaar wanneer de omgeving langzaam verandert. Wanneer al deze kleine veranderingen een groot probleem worden, is de organisatie vaak niet meer in staat afdoende te reageren en is een grootschalige reorganisatie noodzakelijk.

Net als bij de strategische doelen zal om redenen van vertrouwelijkheid niet aangegeven worden bij welke provincies welke type strategische omstandigheden een rol hebben gespeeld in het besluit om te reorganiseren.

Samenvattend kan gesteld worden dat de volgende strategische omstandigheden van invloed zijn geweest op een besluit om van organisatiemodel te veranderen:

- het aantreden (67%) of vertrek van een provinciesecretaris;
- het slecht functioneren van het managementteam of de aanwezigheid van zwakke leden of vacatures (33%) in het managementteam;
- de nabijheid of het plaatsgevonden hebben van provinciale verkiezingen (6%);
- weerstand tegen verandering wegnemen door lijfsbehoud/posities in vooruitzicht stellen;
- de aanwezigheid van een sterk sturende externe adviseur (6%);
- gedeeld besef tot noodzaak organisatieverandering; en
- tijdsgeest.

In de enquête onder provinciesecretarissen en hoofden P&O is ook gevraagd naar het voorkomen van een aantal van deze strategische omstandigheden. Tussen haakjes zijn de uitkomsten van deze enquête weergegeven. Onderstaand zullen de strategische omstandigheden worden toegelicht.

Ook voor de strategische omstandigheden dient opgemerkt te worden dat de informatie is verkregen uit gesprekken. De bevindingen zijn gebaseerd op een gedeelde mening van de gesprekspartners en van de onderzoeker en zijn daarmee per definitie subjectief.

Aantreden of vertrek van een provinciesecretaris

Uit de gesprekken blijkt dat reorganisaties vaak geïnitieerd worden in de twee jaren volgend op het aantreden van een nieuwe provinciesecretaris. Ook 67% van de respondenten uit de enquête is deze mening toegedaan. Uit onderstaande tabel blijkt dat in negen provincies (75%) de secretaris de initiator van de reorganisatie is geweest en dat in drie provincies (25%) de reorganisatie is geïnitieerd binnen twee jaar na de komst van een nieuwe secretaris. Voorts geeft de tabel de achtergrond van de huidige secretaris aan alsmede het jaartal van aantreden.

Tabel 6.17: Overzicht van de initiator en de periode van de organisatieverandering, het aantreden of opstappen van een secretaris, de achtergrond van de secretaris en het jaartal van aantreden van de huidige secretaris

Provincies	Initiator	Periode	Aantreden of opstappen provinciesecretaris	Achtergrond secretaris	Jaartal aantreden
Drenthe	Secretaris	2003 – 2005	De secretaris heeft ruim één jaar na zijn aantreden een reorganisatie gestart	Adjunct provinciesecretaris Limburg	2002
Flevoland	Secretaris	1992 – 1994	De provinciesecretaris is in 1986 aangesteld en vlak na de reorganisatie (min of meer gedwongen) opgestapt.	Gemeentesecretaris Roosendaal	2000
Friesland	Secretaris	2000 – 2003	De toenmalige provinciesecretaris is aangetrokken na de reorganisatie van 1996. Hij is in 2003 na de invoering van de nieuwe structuur vertrokken.	Directeur bij gemeente Groningen	2004
Gelderland	Secretaris	2001 – 2002	Gedurende de reorganisatie is de provinciesecretaris opgestapt en zijn twee Gedeputeerden opgestapt. De nieuwe secretaris is in 2001 gestart.	Doorgestroomd vanuit de functie van directeur binnen de provincie	2001
Groningen	Secretaris	1999 – 2002	Gedurende de reorganisatie was de vacature van provinciesecretaris vacant (2001 nieuwe secretaris).	Gemeentesecretaris Lelystad	2001
Limburg	Secretaris	2000 – 2001	Onmiddellijk na de reorganisatie is de secretaris in 2001 vertrokken. De daaropvolgende secretaris heeft de functie tot 2004 vervuld. Daarna is de huidige secretaris aangesteld.	Doorgestroomd vanuit de functie van directeur binnen de provincie	2004
Noord-Brabant	Secretaris	2003 – 2005	Gedurende het organisatieveranderingstraject is de provinciesecretaris vrijwillig opgestapt. In mei 2004 is de nieuwe secretaris aangesteld. Deze heeft besloten te reorganiseren.	Gemeentesecretaris Maastricht	2004
Noord-Holland	Bestuur	2004 – 2006	De huidige provinciesecretaris is in 2001 aangetreden. Twee jaar later heeft hij besloten om te reorganiseren.	Provinciesecretaris Limburg	2001
Overijssel	Bestuur	1997 – 1998	De huidige secretaris is in 2001 benoemd om de reorganisatie uit te voeren.	Doorgestroomd vanuit functie van directeur binnen de provincie	2001
Utrecht	Secretaris	1998 – 2000	De provinciesecretaris die de reorganisatie is gestart is gelijk na de reorganisatie gevraagd te vertrekken. Een nieuwe provinciesecretaris is in 2000 aangesteld.	Directeur bij Beraad Regio Utrecht (samenwerkingsverband Utrechtse gemeenten)	2000
Zeeland	Bestuur	1995 – 1996	Geen, de huidige provinciesecretaris is pas in 2000 aangetreden	Directeur bij gemeente Rotterdam	2000
Zuid-Holland	Secretaris	1984 – 1987	Vlak na zijn aantreden heeft de nieuwe provinciesecretaris tot een organisatieveranderingstraject besloten.	Directeur bij gemeente Den Haag	2000

Uit het onderzoek blijkt dat er een relatie is tussen het aantreden van de provinciesecretaris en de start van een reorganisatie binnen twee jaar na zijn aantreden. De provinciesecretaris is veelal de initiatiefnemer van een organisatieveranderingstraject. In de eerste twee jaar heeft de nieuw aangetreden provinciesecretaris vaak nog optimaal krediet in de organisatie en krijgt hij vanuit de organisatie de ruimte om het ambtelijk apparaat naar eigen wensen in te richten. Hij krijgt deze ruimte omdat een nieuwe secretaris niet aangesproken kan worden op een organisatie die hij zelf niet gevormd heeft. Een tweede verklaring voor de constatering dat een organisatieverandering veelal in de eerste twee jaar na het aantreden van een provinciesecretaris geïnitieerd wordt, is omdat een manager na een inwerkperiode van een jaar veelal geneigd is de “balans” op te maken. Na een jaar is hij volledig thuis in de organisatie en heeft hij de eventuele “last” van niet functionerende organisatieonderdelen kunnen ondervinden. Bij het opmaken van de balans kan een secretaris een reorganisatie soms als enige redmiddel zien om de geconstateerde onbevredigende situatie te verhelpen. Een derde verklaring is dat een nieuw aangestelde provinciesecretaris vaak vanuit het bestuur een organisatieveranderingsopdracht mee krijgt.

Uit de gesprekken blijkt ook dat de achtergrond van een secretaris van invloed is op de mate waarin hij bereid is tot grootschalige reorganisaties. Het onderzoek laat zien dat grootschalige reorganisaties de laatste tien à vijftien jaar vaker voorkomen dan voor die tijd. Voor een groot deel is dit te wijten aan de achtergrond van een secretaris. Waar voorheen vooral bestuursjuristen aangesteld werden, worden er steeds vaker “verandermanagers” geworven. Deze verandermanagers hebben in hun vorige functie allen een hoge functie in het openbaar bestuur bekleed. Bij deze verandermanagers zit strategisch opereren meer in de genen dan bij bestuursjuristen. Zo zijn negen (75%) van de huidige provinciesecretarissen aangetrokken vanuit een andere organisatie:

- twee secretarissen (17%) waren (adjunct)secretaris bij een andere provincie;
 - drie secretarissen (25%) waren (adjunct)secretaris bij een gemeente;
 - drie secretarissen (25%) waren (sector)directeur bij een gemeente; en
 - één secretaris (8%) bekleedde een andere managementfunctie in het openbaar bestuur.
- Drie (25%) secretarissen zijn doorgestroomd vanuit de functie van directeur in de “eigen” provincie.

Uit de gesprekken blijkt overigens dat de huidige generatie provinciesecretarissen de functie korter bekleed dan vorige generaties. Dit is ook logisch omdat de houdbaarheidsdatum van een verandermanager korter is dan van een beheerder. Niet alleen is een organisatie op een gegeven “uit gereorganiseerd” en breekt er een periode van stabiele rust aan, maar ook is het beter voor de organisatie als deze periodiek van topmanagement verwisselt. Dit houdt een organisatie scherp. Na verloop van tijd luisteren mensen immers minder naar de stokpaardjes van het topmanagement.

Overigens zijn er ook provincies die bewust gekozen hebben om geen verandermanager aan te stellen maar een meer behoudende manager. In Gelderland heeft de nieuwe secretaris bijvoorbeeld als opdracht meegekregen “rust in de organisatie te brengen” en voorlopig geen grootschalige reorganisaties meer door te voeren. Echter niet alleen de achtergrond van een provinciesecretaris is van invloed op de mate waarin strategische variabelen een rol spelen, maar ook overige specifieke omstandigheden spelen een rol. Zo is de bestuurscultuur binnen een provincie van belang, evenals de relatie tussen de provinciesecretaris met enerzijds het managementteam en anderzijds met het bestuur. Ook de stevigheid en daadkracht van een provinciesecretaris is van invloed op de mate waarin hij strategisch kan opereren.

Niet alleen het aantreden van een provinciesecretaris maar ook het gedwongen vertrek van een provinciesecretaris is een momentum voor reorganisatie. Het op non-actief stellen van een provinciesecretaris kan een breekpunt zijn in een niet goed functionerende organisatie. Het gevolg van een dergelijke interventie is veelal dat er energie in de organisatie los komt om veranderingen in gang te zetten.

Ook een tijdelijke afwezigheid van de provinciesecretaris kan een motief voor bijvoorbeeld het bestuur zijn om een reorganisatie te starten. Als een provinciesecretaris geen voorstander van een reorganisatie is terwijl het bestuur dat wel is, is tijdelijke afwezigheid van de secretaris een ideaal moment om alsnog een reorganisatie door te voeren.

Overigens is het opmerkelijk dat in acht provincies (67%) de zittende secretaris is opgestapt binnen één jaar na de reorganisatie. Een interessante vraag die bij deze constatering onbeantwoord zal blijven is of de secretaris de organisatie moest veranderen of de verandering bedoeld was om de secretaris weg te krijgen. Een antwoord op deze vraag zou te veel gebaseerd zijn op speculaties.

Slecht functioneren van het managementteam of de aanwezigheid van zwakke leden of vacatures in het managementteam

Als de kwaliteit van het managementteam slecht is, of als de relaties tussen managementteamleden slecht zijn, is de kans op een reorganisatie groter dan zonder deze omstandigheden. De reorganisatie wordt dan gebruikt om het management op te schonen. Uit zichzelf zullen deze managers immers niet opstappen. Reorganisaties worden dan gebruikt om het ontslag van twee of meerdere directeuren te rechtvaardigen. Het opzij zetten van twee of meer directeuren is volgens de gesprekspartners zonder structuuringreep ambtelijk lastig te verkopen.

Ook blijkt uit de gesprekken dat organisatieveranderingen vaak geïnitieerd worden op het moment dat er één of meerdere vacatures in het managementteam of in de directie zijn, of als er een vacature van een sectordirecteur is. Het vertrek van een directeur vergemakkelijkt het veranderingsproces. Zittende directeuren zijn immers vaak niet alleen een aanleiding om te veranderen maar vormen tegelijkertijd ook een rem op een reorganisatieproces. Reorganisaties kunnen er immers toe leiden dat bestaande directies opgeheven worden en daarmee dat ook de positie van de directeur in het geding komt. Zittende directeuren zijn dan ook vaak tegen een organisatieverandering. Het vertrek van één of meerdere directeuren maakt het besluit om te reorganiseren dan gemakkelijker voor een provinciesecretaris. Het vrijkomen van een directeurspost maakt het eenvoudiger deze functie, of zelfs hele directie, op te heffen omdat niemand meer opkomt voor de belangen van de desbetreffende functie of directie.

In de onderzochte organisatieveranderingen speelde het argument van vertrekkende directeuren overigens een ondergeschikte rol. Slechts in drie provincies (25%) waren er op het moment van het besluit tot een organisatieverandering vacatures in het managementteam. Overigens is 33% van de respondenten in de enquête van mening dat organisatieveranderingen opvallend vaak gestart worden na het ontstaan van één of meerdere vacatures in het managementteam.

De nabijheid of het plaatsgevonden hebben van provinciale verkiezingen

Uit het onderzoek blijkt dat in tien provincies (83%), met uitzondering van Overijssel en Utrecht, reorganisaties zijn gestart in de eerste twee jaar na de provinciale verkiezingen. Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 6.18: Overzicht van de relatie tussen moment verkiezingen en het moment van reorganiseren

Provincies	Periode van de organisatieverandering	Moment van verkiezingen ⁴²	Termijn tussen verkiezingen en start organisatieverandering
Drenthe	2003 – 2005	2003	1 ^e jaar
Flevoland	1992 – 1994	1991	2 ^e jaar
Friesland	2000 – 2003	1999	2 ^e jaar
Gelderland	2001 – 2002	1999	3 ^e jaar
Groningen	1999 – 2002	1999	1 ^e jaar
Limburg	2000 – 2001	1999	2 ^e jaar
Noord-Brabant	2003 – 2005	2003	1 ^e jaar
Noord-Holland	2004 – 2006	2003	2 ^e jaar
Overijssel	1996 – 1998	1995	2 ^e jaar
Utrecht	1998 – 2000	1995	4 ^e jaar
Zeeland	1995 – 1996	1995	1 ^e jaar
Zuid-Holland	1984 – 1987	1983	2 ^e jaar

Heel opmerkelijk is dat in de enquête onder alle provinciesecretarissen en hoofden P&O deze causaliteit tussen het moment van verkiezingen en het moment van reorganisatie ontkend wordt. Slechts 6% van de respondenten was van mening dat organisatieveranderingen opvallend vaak gestart worden in de eerste twee jaar na het aantreden van een nieuw college van Gedeputeerde Staten. De resultaten uit de enquête suggereren daarmee dat de in de bestudeerde organisatieveranderingen aangetroffen causaliteit op toeval berust. Zelf geloof ik niet in dit toeval. Er zijn volgens mij een aantal redenen waarom er geen sprake is van toeval.

Een eerste verklaring waaruit blijkt dat er wel sprake is van een causaal verband is dat er na een collegewisseling een nieuw bestuursakkoord met nieuwe bestuurlijke ambities op wordt gesteld. Uit het onderzoek blijkt dat in een aantal provincies op basis van het bestuursakkoord besloten is dat de ambtelijke organisatie onvoldoende toegerust is op het realiseren van deze nieuwe bestuurlijke ambities. Een reorganisatie is dan het gevolg. Een tweede verklaring voor het starten van een reorganisatie in de eerste twee jaar na de verkiezingen is dat een nieuw college in de eerste twee jaar nog ambitieus is. In de laatste twee jaar van een collegeperiode verslapt de aandacht voor de interne organisatie en is het bestuur volgens gesprekspartners vooral bezig met externe profilering richting kiezers. In die periode worden reorganisaties ontweken om geen politieke schade op te kunnen lopen. Een derde verklaring is dat politieke partijen simpelweg de belofte gedaan kunnen hebben om de ambtelijke organisatie te reorganiseren na de verkiezingen. Een laatste verklaring voor het plaatsvinden van een reorganisatie vlak na een collegewisseling is dat collegeleden die aan een tweede termijn beginnen in hun eerste termijn ervaringen met de ambtelijke organisatie op hebben gedaan en die ervaringen voor hun aanleiding zijn om de organisatie te veranderen. De reden dat met name collegeleden die aan een tweede termijn beginnen het voortouw nemen is volgens gesprekspartners omdat collegeleden over het algemeen een tweetal jaren nodig hebben om zich in te werken en om een beeld van de organisatie te kunnen vormen. In het derde en vierde jaar van hun periode zullen zij niet snel het initiatief

⁴² Verkiezingen voor Provinciale Staten hebben plaatsgevonden in 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 en vinden weer plaats in 2007.

tot een reorganisatie nemen omdat men dan vooral gericht is op lijfsbehoud en met profilering richting de burger. De start van een nieuw college is dan het ideale moment om een dergelijke verandering door te voeren.

Ook de samenstelling van een nieuw college is van invloed op een besluit om te reorganiseren. Conservatieve colleges zullen een besluit tot een reorganisatie minder snel nemen dan progressieve colleges⁴³. Voorts is ook het ambitieniveau van een college van invloed op een besluit om te veranderen. Tot slot is ook het karakter van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel van invloed. In provincies waar er korte lijnen tussen bestuur en ambtelijke organisatie zijn en waarbij het topmanagement vaak gepasseerd wordt, zal er niet snel tot een reorganisatie besloten worden omdat deze portefeuillehouders de bestaande situatie wel wenselijk vinden. Vice versa geldt hetzelfde.

Wel dient opgemerkt te worden dat de macht van een provinciesecretaris bepalend is of het bestuur ook daadwerkelijk een besluit om te reorganiseren neemt. Uit de gesprekken is gebleken dat in provincies waar een sterke provinciesecretaris de scepter voert, de kans op een door de politiek geïnitieerde organisatieverandering veel kleiner is dan in provincies waar er sprake is van zwak topmanagement. Een sterke secretaris laat geen politiek-bestuurlijke bemoeienis met de organisatie toe. Ook de kwaliteiten en de ambitie van het bestuur zijn van invloed op een besluit om te veranderen. Een sterk en ambitieus college zal sneller aansturen op verandering dan een beheersmatig ingesteld college.

Weerstand tegen verandering wegnemen door lijfsbehoud/posities in vooruitzicht stellen

Uit het onderzoek blijkt dat een besluit om van organisatie-model te veranderen veelal afhangt van de mate waarin de weerstand tegen de verandering op managementniveau weggenomen wordt. Bovendien blijkt dat de weerstand vooral is gelegen in het mogelijk verliezen van de eigen positie na de reorganisatie. Door bestaande managers een nieuwe directiefunctie in het vooruitzicht te stellen wordt de weerstand tegen de verandering vaak weggenomen en is de weg voor de organisatieverandering vrij.

De aanwezigheid van een sterk sturende externe adviseur

Uit de gesprekken blijkt dat de aanwezigheid van een sterk sturende adviseur of adviesbureau van invloed kan zijn op het besluit om te reorganiseren. Adviesbureaus worden voor een groot aantal activiteiten ingeschakeld, bijvoorbeeld voor het doorlichten van de organisatie. Deze organisatie-doorlichtingen vormen vaak de basis waarop een besluit tot een organisatieverandering is gestoeld. Op het moment dat het adviesbureau concludeert dat de geconstateerde ontwikkelingen en knelpunten een organisatieverandering rechtvaardigen, volgt het management deze conclusie veelal. Vreemde ogen dwingen immers.

Gedeeld besef tot noodzaak organisatieverandering

Op het moment dat belangrijke spelers in de organisatie overtuigd zijn van de noodzaak tot een organisatieverandering, is de kans op een organisatieverandering groter dan in een situatie waar er bij één van de spelers grote weerstand bestaat. Immers zowel het bestuur,

⁴³ Analyse van de collegesamenstellingen laat overigens niet zien welke samenstelling van partijen bestempeld kan worden als zijnde progressieve colleges en welke als conservatieve colleges. Een verklaring hiervoor is volgens mij dat het progressieve of conservatieve karakter van een college niet zo zeer tot uitdrukking komt in de partijpolitieke samenstelling van het college, maar dat dit veel meer bepaald wordt door het ambitieniveau van individuele leden van het college, los van de partijlijn.

management als de ondernemingsraad moeten het initiatief tot een organisatieverandering goedkeuren.

Vooraf tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie moet er overeenstemming zijn over de noodzaak tot verandering. Volgens gesprekspartners is de kans op een organisatieverandering het grootst in die provincies waar de relatie tussen bestuur en management goed is. Om een organisatieverandering door te voeren is immers zowel de steun van het management als uitvoerder van een organisatieverandering als de steun van het bestuur als opdrachtgever van de organisatieverandering nodig.

Tijdsgeest

Ook de tijdsgeest kan van invloed zijn op een besluit om te reorganiseren. In specifieke tijdsgewrichten ontstaan er immers trends die van invloed zijn op het functioneren van een organisatie en vaak ook op het organisatiemodel van een organisatie. Trends als integraal werken, de nadruk op prestatiegericht werken en het van “buiten-naar-binnen” kijken hebben vanaf medio jaren negentig grote invloed gehad op de werkwijze van provincies.

Een andere trend die in de 20^e eeuw verstrekt is opgekomen is dat politici en burgers voortdurend het beeld uitdragen dat ambtelijke organisaties te groot zijn. Het nut en de noodzaak van grote kostenverslindende overheidsorganisaties wordt in twijfel getrokken. Managers die ook een dergelijke denkwijze kennen zijn wellicht sneller geneigd om tot een organisatieafslanking over te gaan.

6.4.4 Aansluiting strategisch gedrag bij de rivaliserende verklaringen

De literatuur (Chandler, 1962; Child, 1972; Downs, 1967) verklaart strategisch gedrag vanuit public choice theorieën. Het methodologisch individualisme dat de basis vormt voor deze theorieën gaat niet uit van een monolitische overheid. Zij beschouwen de overheid als een verzameling van individuen die allen hun eigen doelstellingen nastreven. De public choice theorie staat met haar nadruk op eigen belang op gespannen voet met het streven naar een optimaal functionerende organisatie. Naast het streven naar een maximaal efficiënt opererende organisatie hebben managers ook nog andere belangen, namelijk het vergroten van macht⁴⁴, autonomie en stabiliteit. Managers hebben hun eigen agenda en streven niet altijd naar de meest optimaal functionerende organisatie. In de public choice theorie worden doelstellingen veelal in een nutsfunctie weergegeven. De nutsfunctie van een topmanager kan uiteenlopende variabelen bevatten. Te denken valt aan inkomen, macht, prestige, algemeen belang, et cetera. Child (1972, p. 1-22) noemt dit “strategic choice”. Strategic choice is daarmee een verklaring waarom vergelijkbare organisaties die in een vergelijkbare omgeving opereren toch kiezen voor een andere organisatiestructuur (Pfeffer, 1982, p. 159-161).

Uit een onderzoek van Chandler (1962, p. 319-320) blijkt dat reorganisaties vaak plaatsvinden na een verandering van het topmanagement. Nieuwe managers hebben zich nog niet geïdentificeerd met specifieke patronen of rollen in een organisatie en kijken nog met een frisse blik naar een organisatie. Voor managers die doorstromen vanuit de

⁴⁴ Het vergroten van de eigen macht is een belangrijke impuls voor organisatieverandering. In de literatuur is de rol van macht uitvoerig beschreven (Dahl, 1996; Otto, 2003, p. 48-49; Boonstra e.a., 2003, p. 48-49; Crozier, 1964, p. 156-158). Macht als motief voor reorganisatie ligt bij provincies voor de hand, provincies zijn immers sterk top-down georiënteerd. Het bestuur en management bepalen grotendeels de inrichting van een organisatie en ook de noodzaak van een reorganisatie. Dit in tegenstelling tot meer bottom-up georiënteerde organisaties waar medewerkers zelf invloed uit kunnen oefenen op de werkwijze en de inrichting van de organisatie.

organisatie naar een toppositie is het veel moeilijker om een reorganisatie door te voeren, zij zijn immers verweven met bestaande systemen. De organisatie ziet deze managers ook als deel van het probleem. Een reorganisatie wordt dan gestart onder een ongunstig gesternte. Uit het onderzoek van Chandler (1962, p. 380) blijkt zelfs dat familiebedrijven, waarbij het topmanagement per definitie vanuit de organisatie doorstroomt, hun organisatiemodel minder snel veranderen dan overige organisaties.

Strategisch gedrag is wat Champs (1996, p. 4-6) een para-aanleiding noemt. Para-aanleidingen zijn aanleidingen die niet rechtstreeks betrekking hebben op het verbeterd functioneren van de organisatie maar die te maken hebben met andere doelstellingen. Strategisch gedrag is een belangrijke verklaring voor verschillen in motieven van provincies om van organisatiemodel te veranderen. Naast een mogelijke verklaring voor de verschillen in motieven is strategisch gedrag ook een aanleiding om een reorganisatie te overwegen. De aanwezigheid van strategisch gedrag verklaart ook de dominantie van interne motieven. In die provincies waar strategisch gedrag een grote rol heeft gespeeld in een besluit om te reorganiseren, zijn het immers de interne motieven die doorslaggevend waren in een besluit om van organisatiemodel te veranderen. Interne motieven zijn dan een gelegenheidsmotief voor bijvoorbeeld een provinciesecretaris om een hoger gelegen doel na te streven. Naast een aanleiding of verklaring is strategisch gedrag daarmee dus ook een doel.

Strategisch gedrag kan dus een verklaring, aanleiding of doel voor een reorganisatie zijn, maar is geen motief voor provincies om van organisatiemodel te veranderen. Op basis van verklaringen, aanleidingen en doelen wordt geen besluit tot een reorganisatie genomen, op basis van motieven wel. Derhalve is strategisch gedrag niet als afzonderlijke rivaliserende verklaring opgenomen.

Een aantal van de omschreven verschijningsvormen van strategisch gedrag hebben overigens wel raakvlakken met eerder genoemde rivaliserende verklaringen. Tijdsgeest kan bijvoorbeeld als een vorm van isomorfie gezien worden, hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een sterk sturende adviseur. Het herdefiniëren van de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie kan gezien worden als een interne aanleiding. Ik heb er echter toch voor gekozen om deze niet bij de rivaliserende verklaringen te voegen maar ze in deze paragraaf separaat te behandelen. Het betreft immers verklaringen, doelen en aanleidingen die de motieven ondersteunen of faciliteren en die niet als motief gezien kunnen worden.

7.1 Inleiding

Ik ben dit onderzoek begonnen met het uitspreken van mijn verbazing over het ogenschijnlijke gemak waarmee overheidsorganisaties tot ingrijpende reorganisaties besluiten. Deze constatering vloeide voort uit een literatuuronderzoek maar vooral op basis van mijn eigen ervaringen als organisatieadviseur in de non-profitsector. Wat mij uit de casussen uit de literatuur en uit mijn eigen onderzoekspraktijk opviel, was het gebrek aan empirische gegevens waarop een besluit tot organisatieverandering veelal gestoeld was. Een besluit om te veranderen lijkt vooral gebaseerd te zijn op aannames. Slechts in beperkte mate zijn deze aannames onderbouwd door empirisch onderzoek. Deze constatering heeft bij mij de vraag opgeroepen of een besluit om van organisatiemodel te veranderen wel zo rationeel is of dat er nog andere, wellicht minder rationele, motieven een rol spelen.

Met dit onderzoek wilde ik verder gaan dan het trekken van conclusies op basis van aannames. Het onderzoek had als doel op basis van een breed empirisch onderzoek aan te tonen waarom provincies van organisatiemodel veranderen. Daarvoor is een theoretisch model (hoofdstuk 4) ontwikkeld bestaande uit drie rivaliserende verklaringen, onderverdeeld in motieven voor verandering. Overigens had ik niet de intentie om een uitputtend overzicht van alle motieven voor organisatieverandering uit te werken. Wel was ik van mening dat de drie rivaliserende verklaringen in het theoretische model de meest voorkomende motieven voor organisatieverandering zouden zijn.

Om de motieven te kunnen bestuderen is gestart met het in kaart brengen van provinciale organisatiemodellen uit de afgelopen twintig à dertig jaar en van de overeenkomsten en verschillen tussen deze modellen (deelvraag 1). Vervolgens zijn de redenen van provincies om van organisatiemodel te veranderen in kaart gebracht (deelvraag 2) en de verschillen daartussen verklaard (deelvraag 3). In hoofdstuk 5 heb zijn voor elke provincie de antwoorden op deze deelvragen beschreven waarna in hoofdstuk 6 de onderzoeksbevindingen vergeleken zijn. Met dit hoofdstuk wordt het onderzoek naar motieven van provincies om van organisatiemodel te veranderen afgesloten.

Allereerst zullen in paragraaf 7.2 de meest in het oog springende conclusies over de diversiteit in provinciale organisatiemodellen geschetst worden. In de daarop volgende paragrafen zal op een hoger abstractieniveau dan in hoofdstuk 6 de centrale onderzoeksvraag aan de orde komen, “waarom veranderen provincies van organisatiemodel en hoe zijn die veranderingen te verklaren”.

7.2 Diversiteit in organisatiemodellen

7.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn op basis van een literatuurstudie organisatiemodellen zoals die bij lokale overheden voorkomen beschreven. Uit het onderzoek is gebleken dat provincies de afgelopen twintig à dertig jaar slechts een beperkt aantal organisatiemodellen gekend hebben, veelal het griffiemodel en een afdelingen- of sectorenmodel. Tot aan begin jaren negentig kende elke provincie het griffiemodel, met uitzondering van het pas in 1986

opgerichte Flevoland. In de periode 1981-1991 zijn de provincies allemaal overgestapt op een sectoren- of afdelingenmodel. Opmerkelijk is dat de theorie maar in zeer beperkte mate in gaat op het afdelingenmodel. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de literatuur vooral gebaseerd is op gemeentelijke overheden. Bij gemeentelijke overheden komt het afdelingenmodel vrijwel niet voor omdat het gemeentelijke activiteitenpakket gemakkelijker in bij elkaar horende producten en sectoren te bundelen is.

Geconcludeerd kan worden dat provincies slechts een beperkte diversiteit in organisatiemodellen gekend hebben met als gevolg dat eerder aan de kant geschoven organisatiemodellen na verloop van tijd weer ingevoerd zijn. De belangrijkste verklaring voor deze constatering is dat het aantal alternatieve modellen waar provincies uit kunnen kiezen beperkt is.

Hoewel de keuze uit organisatiemodellen beperkt is en provincies kinderen van hun tijd zijn, betekent dit niet dat zij allen voor een zelfde organisatie-model kiezen (Van Raay & Wolters, 1988, p. 45; Dijkgraaf, 1998, p. 145-146). Het onderzoek heeft laten zien dat provincies binnen een specifiek organisatie-model eigen keuzes maken. Niet alleen verschilt het indelingscriterium maar ook de organisatie van het primaire proces, van ondersteunende processen en van de aansturing. Provincies blijken zo uniek te zijn dat een voor elke provincie passende organisatie-vorm niet mogelijk is. Zie hoofdstuk 6 voor verschillen tussen en binnen provinciale organisatie-modellen.

Onderstaand zal nader ingegaan worden op enkele van de meest in het oog springende conclusies. Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de conclusies dat de omvang van de provincie bepalend is voor de keuze van het organisatie-model (paragraaf 7.2.2), dat provincies achter lopen op gemeenten bij het ontwikkelen van nieuwe organisatie-modellen (paragraaf 7.2.3) en dat provincies noodgedwongen steeds innovatiever worden (paragraaf 7.2.4).

7.2.2 Omvang van de provincie is bepalend voor de keuze van het organisatie-model

Hoewel bij de keuze voor een organisatie-model veelal niet expliciet wordt stil gestaan bij de omvang⁴⁵ van de organisatie en ondanks dat gesprekspartners aangeven dat de omvang van een organisatie niet bepalend is voor de keuze van een organisatie-model, blijkt dat er toch een relatie is tussen de omvang van een provincie en de keuze voor een organisatie-model. Op basis van het onderzoek concludeer ik dat hoe kleiner een provincie is, des te groter de keuzevrijheid voor een organisatie-model is. Tegelijkertijd blijkt dat hoe groter een provincie is, des te kleiner de keuzevrijheid voor een organisatie-model is.

Kleine provincies zijn flexibel omdat door de omvang van de organisatie de communicatielijnen vaak korter zijn. Zo is de organisatie-opzet vaak platter van structuur en is het aantal hoofd-organisatie-onderdelen kleiner. Ook is het aantal MT-leden bij kleine provincies geringer. De grotere flexibiliteit zorgt ervoor dat kleine provincies meer keuzevrijheid hebben bij het vormgeven van een organisatie-model. Kleine provincies hebben met minder problemen te maken bij de vormgeving van een organisatie-model, er is sneller de mogelijkheid om tot een “fit” te komen doordat het aantal variabelen die een mogelijke fit in de weg staan beperkter is dan bij grotere provincies. Een organisatie-model is al snel passend, er is minder snel sprake van een conflict tussen basiskennmerken van een provincie (zoals het aantal ambtenaren) en de structuur van een provincie. Voor kleine

⁴⁵ Kleine provincies hebben minder dan 800 medewerkers, middelgrote provincies hebben 800 tot 1400 medewerkers en grote provincies hebben meer dan 1400 medewerkers. Voor de bronvermelding van het gemiddelde aantal ambtenaren verwijs ik naar hoofdstuk 2.

provincies maakt het in principe niet uit of zij kiezen voor een afdelingen- of voor een sectorenmodel.

Voor grote provincies geldt het omgekeerde. Het aantal variabelen waar grote provincies rekening mee moeten houden om tot een best passende “fit” te komen is vele malen groter dan bij kleine provincies. Daarom passen sommige organisatiemodellen niet bij grote provincies. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat grote provincies nooit voor een afdelingenmodel kiezen. Door de platte opzet van het afdelingenmodel zou de span of control te groot worden, wat in de praktijk tot een onbestuurbaar organisatie-model zou leiden. Grote provincies kiezen derhalve altijd voor (een variant van) het sectorenmodel. Ook zullen grote provincies om diezelfde reden niet snel kiezen voor een indeling naar procesfasen. Een organisatie-model op basis van procesfasen kent slechts twee of maximaal drie hoofd-organisatieonderdelen. De span of control per hoofd-organisatieonderdeel zou voor grote provincies te groot worden.

De omvang van de provincie is niet alleen bepalend voor de keuze van het organisatie-model maar bepaalt ook de mate van flexibiliteit van een provincie. Hoe kleiner een provincie is, des te flexibeler de provincie is. Tegelijkertijd, des te groter de provincie, des te logger deze is. Kleine provincies blijken sneller te besluiten om te reorganiseren en ronden een reorganisatietraject sneller af dan grote provincies.

Doordat de omvang van een provincie zo bepalend is voor de keuze voor een organisatie-model is het ook niet verwonderlijk dat er sprake is van cyclische bewegingen (provincies kiezen bij het vormgeven van een nieuwe organisatie vaak voor een organisatie-model dat ze in het verleden al een keer aan de kant geschoven hebben). Het aantal organisatie-modellen waar provincies uit kunnen kiezen is immers beperkt. Deze constatering gecombineerd met de onderzoeksbevinding dat provincies gemiddeld iedere 6,8 jaar reorganiseren, maakt duidelijk dat provincies er niet aan ontkomen om opnieuw voor een eerder aan de kant geschoven model te kiezen. De kunst is echter om binnen dat model eerder ervaren knelpunten niet terug te laten komen.

7.2.3 Provincies lopen achter op gemeenten

De in dit onderzoek gebruikte literatuur over organisatie-modellen is vooral gericht op gemeenten (Geut e.a., 1996, p. 116). Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten meer experimenteren met alternatieve organisatie-modellen dan provincies. Anno 2005 kende 75% van de provincies immers nog het sectorenmodel en 25% het afdelingenmodel. De in de literatuur beschreven concernmodellen en directiemedellen komen slechts in beperkte mate of in afgezwakte vorm bij provincies voor. Provincies zijn vanaf medio jaren negentig, toen veel gemeenten overgestapt zijn op een concernmodel, terughoudender geweest en zijn vast blijven houden aan traditionele organisatie-modellen. Deze empirische constatering is in overeenstemming met hetgeen reeds eerder in het theoretisch model beweerd is. Ter Bogt (2005, p. 21) schetst bijvoorbeeld dat in provincieland de evolutie in organisatie-modellen stil is blijven staan. Daar waar gemeenten reeds langere tijd experimenteren met nieuwe organisatievormen als wijk- en gebiedsgericht werken, experimenteren provincies pas zeer recent met nieuwe organisatievormen.

Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende verklaringen zijn voor de geconstateerde terughoudendheid in het ontwikkelen en invoeren van nieuwe organisatie-modellen. Voor een deel is deze terughoudendheid te verklaren vanuit het verleden van provincies. In tegenstelling tot gemeenten is het takenpakket van provincies de afgelopen honderd jaar maar in beperkte mate veranderd (Geelhoed, 2002, p. 42-43). Provincies hebben zich niet net als gemeenten hoeven te bezinnen op hun kerntaken. Ook is de rol en positie van de

provincie in de structuur van Thorbecke tot in de eerste jaren van de 20^e eeuw grotendeels onaangetast gebleven (Derksen, 1992). De provincie was voornamelijk de intermediair tussen rijk en gemeenten met een sterke toezichhoudende en coördinerende taak.

Een andere belangrijke verklaring voor de terughoudendheid in het ontwikkelen en invoeren van nieuwe organisatiemodellen is dat provincies in tegenstelling tot gemeenten minder te maken hebben gehad met budgettaire krapte en bezuinigingsoperaties. Gemeenten werden gedwongen te zoeken naar meer efficiënte organisatiemodellen. Bij provincies was de noodzaak om nieuwe werkvormen te ontwikkelen minder urgent, mede omdat provincies niet voortdurend met een veranderende schaal te maken hebben gehad. Door herindelingen werd de gemeentelijke schaal steeds groter terwijl de schaalgrootte van provincies min of meer gelijk is gebleven (Rob, 2003, p. 21). Ook nam de druk om te veranderen op gemeenten toe omdat burgers steeds mondiger werden. De mondige burger eist efficiënt opererende overheidsorganisaties waarbij kwaliteit van dienstverlening voorop staat. Het zijn in eerste instantie vooral gemeenten die contacten hebben met burgers en in die zin dus ook het meest kritisch hebben moeten kijken naar de eigen interne organisatie. Provincies zijn daarin volgend geweest en hebben bovendien te maken gehad met het voordeel van een geringere democratische kracht.

Ook de houding van provincies zelf is debet aan het conservatieve gedrag. Provincies hebben zich in het recente verleden in grote mate laten dicteren door de wil van het rijk en van gemeenten. Provincies hebben hun rol en positie af laten hangen van discussies op andere niveaus van het openbaar bestuur. Doordat de rol en positie van provincies lange tijd, en mogelijk nog steeds, onduidelijk was, hebben provincies onvoldoende kunnen investeren in het ontwikkelen van nieuwe werkvormen en bijbehorende organisatiemodellen. Dit terwijl voor gemeenten reeds langere tijd duidelijk is welke positie zij in de toekomst in het openbaar bestuur zullen vervullen. Daarop hebben zij hun organisatiemodel aangepast.

Ook de omvang van provincies is een verklaring voor de terughoudendheid in het ontwikkelen en invoeren van nieuwe organisatiemodellen. Met name de grotere provincies zijn van een dusdanige omvang dat slechts een beperkt aantal organisatiemodellen voor een betere sturing van de organisatie zorgen. Het zijn dan ook met name de kleine en middelgrote gemeenten, die aanzienlijk kleiner zijn dan de grotere provincies, die met nieuwe organisatievormen experimenteren.

Een laatste verklaring voor de terughoudendheid in het ontwikkelen van nieuwe organisatiemodellen hangt samen met de mate waarin provinciale medewerkers bereid zijn te veranderen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het type medewerker bij provincies gekenmerkt wordt als: bureaucratisch, risicomijdend en honkvast. Dergelijke karaktereigenschappen zorgen ervoor dat veranderingen binnen de provinciale organisatie moeilijk te bewerkstelligen zijn.

7.2.4 Provincies worden noodgedwongen steeds innovatiever

De terughoudendheid bij provincies in het ontwikkelen en doorvoeren van nieuwe organisatiemodellen betekent niet dat provincies niet vernieuwen. Uit het onderzoek blijkt dat provincies in toenemende mate experimenteren met nieuwe organisatievormen. Centraal in de discussies over nieuwe organisatiemodellen staat de noodzaak tot meer flexibiliteit in de organisatie. De gangbare bureaucratische organisatievormen bij de overheid, met nadruk op hun formele hiërarchie, passen steeds minder bij de eisen die de samenleving aan de organisatie stelt (Jägers, 1995, p. 17). Flexibiliteit is nodig om de nieuwe werkvormen, die de provincie veelal van rijkswege op worden gelegd, mogelijk te

maken. Het bestaande organisatiemodel past steeds minder bij deze nieuwe wijze van werken.

Voor de provincies Limburg en Noord-Holland lopen voorop in het ontwikkelen van nieuwe organisatiemodellen. Noord-Holland is in 2005 bijvoorbeeld overgestapt op een netwerkmodel waarbij beleid en uitvoering gescheiden zijn en waarbij drie productgroepen onderscheiden zijn (beleidsvoorbereiding, administratieve producten en tastbare/zichtbare producten). Ook de provincie Limburg zal in juli 2007 overstappen op een “businessmodel”. Kenmerkend voor dit model is integraliteit en samenhang tussen de hoofdactiviteitsgebieden van de provincie. Het model probeert enerzijds een zakelijke manier van werken te faciliteren en anderzijds zoveel mogelijk gericht te zijn op de externe omgeving van de provincie. Dit betekent dat de aandacht voor planning en control vergroot wordt en dat bij de clustering van afdelingen rekening is gehouden met de producten die de provincie aan de externe omgeving levert.

Ik zet echter twijfels bij de mate waarin beide modellen vernieuwend zijn. Het Noord-Hollandse model lijkt sterk op het reeds lange tijd afgeschafte griffiemodel en het Limburgse model lijkt sterk op een “concernachtig” sectorenmodel.

Daarnaast zou flexibiliteit bewerkstelligd moeten worden door het creëren van project- en matrixverbanden. De omgeving wordt steeds turbulenter. Voor een organisatie in een turbulent veld is het niet eenvoudig om een zekere mate van stabiliteit te bereiken. Dat kan immers niet door een actieve aanpassing aan de eisen van de omgeving, aangezien deze omgeving voor de organisatie zelf ondoorzichtig is. Daarbij moeten organisaties structuren kiezen die beter dan de traditionele hiërarchische structuren opgewassen zijn tegen turbulentie. Een matrixstructuur is een voorbeeld van een dergelijke structuur.

Organisatorisch maatwerk is daarbij het sleutelwoord. Op de ene plek in een organisatie is soms een andere werkwijze of structuur noodzakelijk dan op een andere plek. Ook de differentiatie tussen beleidsterreinen vraagt om maatwerk. Binnen de provincie is sprake van beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en cultuur, waar het behoud of verbetering van de huidige situatie voorop staat. Er zijn ook terreinen waarbij een efficiënte en gestandaardiseerde uitvoering centraal staat, bijvoorbeeld handhaving en vergunningverlening. Daarnaast zijn er beleidsterreinen waarbij maatwerk, dynamiek en verandering broodnodig zijn. Denk aan de behoefte aan industriële innovatie, kennismobilisatie, (water)veiligheid, hoogstaand onderwijs en goede woonperspectieven voor hoogopgeleiden. Dat vraagt om verschillende rollen, werkwijzen en vaardigheden en een herijking van de balans tussen wat de provincie aan minimale kwaliteit wil garanderen en waar zij nadrukkelijk op zoek is naar vernieuwing.

Een manier waarop een groot aantal provincies flexibiliteit proberen te bewerkstelligen, is door het snijden in het aantal managementlagen en in het aantal leidinggevenden. Grote bureaucratisch georganiseerde organisaties ontdoen zich van onnodige zware topstructuren. Daarbij streeft men vaak naar een “verplating” van de organisatie waarbij er een hiërarchische laag verdwijnt. Binnen een sector worden dan teamcoördinatoren aangesteld zonder hiërarchische bevoegdheden. Het doel van deze ingrepen is het doorbreken van verkokering, het verbeteren van de kwaliteit van management en het versterken van de aansturing.

Andere concrete door mij gesignaleerde provinciale trends gericht op het vergroten van de flexibiliteit zijn:

- het in toenemende mate uitbesteden van (vooral uitvoerende) taken die elders beter uitgevoerd kunnen worden. Zo brengt de provincie Limburg een deel van de afdeling

Handhaving onder in een regionaal samenwerkingsverband, gepositioneerd bij gemeenten;

- nieuw huisvestingsconcepten, immers bij een flexibele vorm van werken past een huisvestingsbeleid dat aan deze nieuwe werkvorm tegemoet komt. Dit betekent dat een groot aantal provincies (bijvoorbeeld Groningen, Drenthe en Overijssel) nieuwe kantoorconcepten aan het ontwikkelen zijn waarbij bijvoorbeeld flexplekken, open spaces en brainstormkamers gecreëerd worden;
- investeren in ICT; en
- shared service centra.

Al deze ontwikkelingen hebben op termijn volgens gesprekspartners een forse afslanking van de provinciale organisatie tot gevolg. Net als op rijksniveau zal een kerntakendiscussie plaats gaan vinden.

Een organisatiemodel waarin provincies deze flexibiliteit proberen in te voeren, en dat al een tijd gangbaar is bij gemeenten, is het directiemodel. In dit model is een meerhoofdige directie belast met het aansturen van de organisatie (Iperen e.a., 2003). Concreet betekent dit dat zij belast zijn met het bepalen van de organisatiestrategie, het coördineren van beleid en het aansturen van de sector/afdelingshoofden. De sector/afdelingsmanagers zijn belast met het aansturen van hun vaak robuuste sector/afdeling. Het voordeel van een dergelijk model is dat een directie verkokering tegen kan gaan en randvoorwaarden kan stellen voor projectmatig te werken. Vaak wordt bijvoorbeeld onder de directie een pool met programma- of projectleiders gehangen.

7.3 Interne motieven doorslaggevend, externe motieven worden belangrijker

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat provincies uiteenlopende organisatiemodellen hebben gekend. Elke provincie heeft daarbij eigen keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van een model. In deze paragraaf zal ik in gaan op de motieven van provincies om van organisatiemodel te veranderen. De basis voor het bespreken van deze motieven vormt het theoretische model zoals ik dat in hoofdstuk 4 uitgewerkt heb. Het model bestaat uit drie rivaliserende verklaringen voor organisatieverandering. Elke rivaliserende verklaring is onder verdeeld in een aantal motieven voor organisatieverandering. In dit hoofdstuk beperk ik me tot een samenvatting van het theoretische model (zie onderstaande tabel). *Cursief* heb ik de motieven weergegeven die in het empirisch onderzoek vaak als motief voor organisatieverandering gebleken zijn. Voor een volledige beschrijving van het theoretische model verwijs ik naar hoofdstuk 4. In hoofdstuk 6 ben ik uitgebreid ingegaan op de motieven van afzonderlijke provincies om van organisatiemodel te veranderen (deelvraag 2) en op de wijze waarop deze verschillen verklaard kunnen worden (deelvraag 3).

Tabel 7.1: Analytisch kader

Externe motieven	Interne motieven	Institutionele isomorfie
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politieke ontwikkelingen;</i> • <i>Maatschappelijke ontwikkelingen;</i> • Technologische ontwikkelingen; • Economische ontwikkelingen; en • Managerial trends. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toename van het aantal ambtenaren en toename, ontstaan of verzwaring van taken, functies en afdelingen; • <i>Knelpunten in de organisatiestructuur;</i> • <i>Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming;</i> • Financiële knelpunten; • <i>Knelpunten in de organisatiecultuur;</i> • Knelpunten in de bedrijfsvoering; en • Knelpunten in personeel en management. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedwongen isomorfie; • <i>Mimetische isomorfie; en</i> • <i>Normatieve isomorfie.</i>

Het theoretische model laat een breed palet aan motieven zien waarom organisaties van organisatie-model kunnen veranderen. In het theoretische model heb ik aangetoond dat er tussen auteurs een verschil van inzicht bestaat over de vraag welke motieven doorslaggevend zijn in een besluit om te reorganiseren. Er zijn auteurs (bijvoorbeeld Hiemstra & Boelens, 2002) die beweren dat reorganisaties vooral voortkomen uit interne knelpunten. Anderen (Meyer & Rowan, 1977, p. 343) geven aan dat vooral externe motieven doorslaggevend zijn. Het voorkomen van uiteenlopende opinies is niet zo vreemd. Auteurs hebben volgens mij de neiging motieven voor organisatieverandering in hokjes te stoppen. Ik ben van mening dat er veelal niet één aanwijsbare oorzaak voor organisatieverandering is. Het onderzoek heeft mijn aanname bevestigd. Uit het onderzoek is immers gebleken dat het besluit om te reorganiseren in geen enkele provincie uitsluitend gebaseerd was op uitsluitend interne of externe motieven, er was altijd sprake van een combinatie van motieven.

Ondanks dat geconcludeerd kan worden dat provincies reorganiseren als gevolg van een combinatie van motieven, laat het onderzoek zien dat het toch de interne knelpunten zijn die van doorslaggevend zijn. Een kanttekening bij deze conclusie is dat ik bij het trekken van conclusies op basis van onderzoeksbevindingen uit heb moeten gaan van hetgeen ik in documenten aangetroffen heb en/of hetgeen wat mij in gesprekken verteld is. Ik kan niet uitsluiten dat gesprekspartners met het geven van een mening mij in een door hen gewenste richting wilden bewegen. Gesprekspartners kunnen een eigen agenda hebben en argumenten bewust “gekleurd presenteren” of verzaagd aanzetten en andere argumenten bewust niet vertellen. Door onderzoeksbevindingen te baseren op verschillende bronnen heb ik getracht bias zoveel mogelijk te voorkomen, echter uit sluiten kan ik het niet.

Ik ben van mening dat de nadruk op interne motieven ook wel logisch is. Interne motieven zijn immers gemakkelijker te onderbouwen en “hard” te maken. Een extern gericht argument als “het onvoldoende tegemoet komen aan maatschappelijke ontwikkelingen” is veel moeilijker te onderbouwen dan een intern gericht argument als “een onduidelijke taakverdeling tussen twee afdelingen.” Extern gerichte motieven zijn veelal van een hoger abstractieniveau. Daarnaast zijn interne motieven vaak concreter.

Interne knelpunten zijn snel zichtbaar, zorgen voor urgentie en zijn tastbaarder dan externe knelpunten. Interne knelpunten laten gelijk zien dat een organisatie niet optimaal functioneert. Ook zorgen interne knelpunten vaak voor concrete problemen. Externe ontwikkelingen daarentegen zorgen vaak pas op de lange termijn voor problemen. Op korte termijn zorgen ze veelal niet voor directe overlast. Nauw met de vorige constatering hangt samen dat het management veelal de initiator van een organisatieverandering is. Managers zijn over het algemeen sterk intern gericht en pakken eerst de problemen aan waarvan zij op korte termijn het meeste “last” hebben. Dat zijn veelal de interne knelpunten in een organisatie. Daarnaast zijn interne knelpunten gemakkelijker op te lossen. Bij externe ontwikkelingen is het aantal onzekere en afhankelijke variabelen veel groter. Concrete en zichtbare resultaten zijn moeilijker te behalen.

Verder is de nadruk op interne knelpunten te verklaren vanuit de rol van adviesbureaus. Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies gebruik maken van de diensten van adviesbureaus. Deze bureaus worden vaak gevraagd de organisatie door te lichten op knelpunten en adviezen te geven om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Uit het documentenonderzoek blijkt dat adviesbureaus veelal gericht zijn op het inventariseren van intern gerichte knelpunten en slechts summier aandacht besteden aan het signaleren van externe ontwikkelingen. In hun aanbevelingen richten zij zich dan ook met name op de geconstateerde interne knelpunten. Een laatste verklaring voor de nadruk op interne motieven is dat interne motieven per provincie variëren en externe motieven veelal niet. De mate waarin interne knelpunten zich voordoen hangt bijvoorbeeld af van factoren als de omvang van provincies (aantal ambtenaren en inwoners), het type achterland (agrarisch versus stedelijk), bestuurlijke ambities, projecten die provincies oppakken (bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelingsplanologie; te denken valt aan de Zuidplaspolder in Zuid-Holland of de Blauwe Stad in Groningen), de werkwijze, besluit- en beleidsvorming, de financiële situatie, de organisatiecultuur, de wijze van bedrijfsvoering en het organisatiemodel (aantal afdelingen, verdeling taken, aantal hulpstructuren, span of control, et cetera). Externe factoren zijn daarentegen voor elke provincie min of meer gelijk. Zo is de Wet Dualisering Provinciebestuur bijvoorbeeld voor elke provincie op hetzelfde tijdstip ingevoerd. Elke provincie heeft er op hetzelfde moment last of profijt van.

Hoewel interne motieven doorslaggevend zijn in een besluit om van organisatiemodel te veranderen, ben ik van mening dat juist externe ontwikkelingen in de toekomst een steeds belangrijkere rol zullen spelen. Provincies worden steeds afhankelijker van hun omgeving (Bovens, 2001; Tops & Van Vught, 1998). Provincies krijgen in toenemende mate nieuwe rollen en taken van het rijk, het aantal grensoverschrijdende problemen stijgt en de samenleving stelt meer eisen aan overheidsorganisaties. Mondigere burgers eisen efficiënt overheidshandelen en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening van provincies. Voor een deel is de toenemende aandacht voor externe ontwikkelingen ook te danken aan de provincies zelf. Zij hebben de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in het verkrijgen van een positie en profiel op belangrijke vraagstukken (jeugdzorg, planologie, omgevingsbeleid, et cetera). Het doel van provincies hiermee is een poging zichzelf onmisbaar te maken teneinde te anticiperen op de steeds heviger wordende discussie over de rol van de provincie in het openbaar bestuur. Door zich als onmisbare actor in een netwerk te positioneren is de kans groter dat discussies over de toegevoegde waarde van provincies afnemen. Daarbij proberen provincies de nadruk te leggen op externe motieven (de omgeving, burgers). Om dit waar te kunnen maken en de beoogde vernieuwingen door te kunnen voeren is een vernieuwingsslag noodzakelijk.

Voorts geven gesprekspartners aan dat provincies zich steeds meer bewust zijn geworden van de noodzaak tot interactie met de omgeving. Provincies geven aan de samenleving opnieuw te ontdekken en zich bewust te worden van hun (nieuwe) rol in de samenleving. Daarbij lukt het de provincie nog onvoldoende om een goede match te vinden tussen de veranderende (externe) vraag en aanbod. De nieuwe rol van provincies vereist een nieuwe provinciale organisatievorm en werkwijze. De provinciale organisatie is van nature ingericht vanuit de traditionele hiërarchische en beheersmatige sturingsbenadering, aangevuld met principes van bureaucratie en efficiëntie. De nieuwe rollen en taken van provincies staan op gespannen voet met deze wijze van organiseren. De nieuwe rollen vragen om een provinciale organisatie gericht op ontwikkeling, die proces- en projectgestuurd werkt en dat doet in interactie met “externe” partners (Jägers, 1995). De nieuwe organisatie vraagt om een integrale wijze van werken, gericht op het uitvoeren van projecten. De aanstaande wijziging van bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening brengt bijvoorbeeld met zich mee dat van provincies gevraagd wordt om vooraf beleid te maken, richtlijnen op te stellen en ruimte voor tussentijdse interventiemogelijkheden te bepalen. De provincie wordt op die manier meer medespeler: uitvoeringsgericht, gebiedsgericht en burgergericht, soms dirigistisch met mandaat, soms conditionerend op basis van voorzieningen, maar in toenemende mate inhoudelijk op basis van vakkennis, informatie en deskundigheid. De vraag is of een dergelijke wijze van organiseren wel mogelijk is in een bureaucratische organisatie. Als het om maatwerk gaat, snel wisselende omstandigheden en grote interdependentie is een bureaucratie volgens Ringeling (2004, p. 205-206) niet de meest optimale organisatievorm.

De toenemende nadruk op externe ontwikkelingen betekent nog niet dat zij ook in toenemende mate een motief zullen vormen om van organisatiemodel te veranderen. Externe ontwikkelingen zorgen op zichzelf niet voor een gebrekkig functionerende organisatie. Zij vormen derhalve niet snel een motief voor een organisatie om van organisatiemodel te veranderen. Externe ontwikkelingen hebben consequenties voor de strategie van een organisatie. Aanpassingen in de strategie van een organisatie kunnen leiden tot een aanpassing in het organisatiemodel en/of werkwijzen. Daarmee is er dus wel een relatie tussen externe en interne ontwikkelingen. Ik ben van mening dat interne knelpunten en externe ontwikkelingen in elkaars verlengde liggen en nauw met elkaar verweven zijn. Externe ontwikkelingen zorgen voor interne knelpunten. Een scheiding tussen “binnen” en “buiten” heeft daarmee ook iets kunstmatigs. Er is geen objectieve lijn te trekken waar de organisatie ophoudt en waar de omgeving begint (De Man e.a., 1995, p. 187-188). Onderstaand zal ik aan de hand van voorbeelden duidelijk maken op welke wijze externe ontwikkelingen van invloed zijn op de interne organisatie.

Wet- en regelgeving vanuit het rijk verwacht van provincies een andere rol en werkwijze. Een voorbeeld hiervan is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG verlangt van provincies de rol van regisseur en van financieel eindverantwoordelijke. Provincies voeren de regie ten aanzien van het landelijk gebied en verdelen de middelen. Voor de provinciale organisatie betekent dit dat waar voorheen diverse afzonderlijke en vaak solistisch opererende bureaus voor onderdelen van het beleid verantwoordelijk waren, er nu nadrukkelijk afstemming tussen deze bureaus plaats moet vinden. Een ander voorbeeld is de intrede van de nieuwe omgevingsvergunning: een gecombineerde vergunning voor de burger voor alle aspecten van vergunningsplichtige activiteiten. Ook deze ontwikkeling zal in een domeingerichte organisatie een groot beroep doen op het tot stand brengen van organisatorische dwarsverbanden. Naast deze voorbeelden zijn er nog talloze rijksontwikkelingen die in toenemende mate consequenties hebben voor de

provinciale organisatie. Andere voorbeelden zijn dan ook de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, de Wet op de Jeugdzorg (WJZ), de nieuwe taken op het gebied van handhaving en de nota's: Ruimte, Mobiliteit, Vitaal platteland, Pieken in de delta.

De mate waarin externe ontwikkelingen voor provincies een rol spelen verschilt. Hiervoor zijn een aantal verklaringen. De eerste verklaring hangt samen met het aspect tijd. Niet alle van de onderzochte organisatieveranderingen vonden op hetzelfde moment plaats. Zo is de Wet Dualisering Provinciebestuur wel van invloed op organisatieveranderingen die zich op het moment van of vlak na de invoering van de wet afgespeeld hebben, maar niet op de organisatieveranderingen voor die periode. Kortom, het tijdsgezicht waarin de organisatieverandering plaatsvindt kan ervoor zorgen dat een specifieke externe ontwikkeling in de ene provincie wel van invloed is geweest in het besluit om van organisatiemodel te veranderen en in de andere provincie niet of in mindere mate. Een tweede verklaring is dat niet alle provincies en niet alle omstandigheden in elke provincie van gelijke aard zijn. Daardoor kan het zijn dat de ene provincie meer last heeft van een specifieke externe ontwikkeling dan een andere provincie. Een provincie die bijvoorbeeld goed bij kas zit heeft minder last van slechte conjuncturele omstandigheden dan een provincie die minder in de slappe was zit. Kortom, externe factoren zijn over het algemeen voor elke provincie gelijk maar kunnen afhankelijk van een aantal variabelen voor verschillen zorgen in de mate waarin provincies last ondervinden van deze externe ontwikkelingen.

7.4 Kanttekeningen bij de noodzaak van vele reorganisaties

7.4.1 Inleiding

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat vooral interne motieven voor provincies doorslaggevend zijn in hun besluit om van organisatiemodel te veranderen. In deze paragraaf zal ik enkele kritische kanttekeningen plaatsen bij de keuzes van provincies om op basis van de geconstateerde knelpunten en ontwikkelingen tot een reorganisatie te besluiten.

Uit het onderzoek blijkt dat provincies gemiddeld iedere 6,8 jaar van organisatiemodel veranderen. Na het bestuderen van de twaalf organisatieveranderingstrajecten plaats ik kanttekeningen bij de noodzaak van vele van deze reorganisaties. Was een dergelijke grootschalige reorganisatie wel noodzakelijk gelet op de aanwezige knelpunten? Ik word in mijn twijfels gesteund door enkele uitspraken van provinciesecretarissen op mijn vraag waarom zij in het verleden gekozen hebben voor een grootschalige reorganisatie. Onderstaand volgen enkele anonieme citaten:

- “reorganiseren is hip en is lange tijd in de mode geweest, ik kon niet achterblijven”;
- “het ontbrak mij aan geduld. Het instrument reorganisatie zorgt sneller voor dynamiek in de organisatie dan bijvoorbeeld een cultuurveranderingstraject. Om met een cultuurveranderingstraject resultaten te bereiken is een langere adem nodig, die heb ik niet, ik wil juist snel scoren”; en
- “ik ben van nature geneigd problemen over de schutting te gooien. Door een reorganisatie af te kondigen kan ik het probleem verleggen. Niet ik zelf ben langer meer probleem eigenaar, maar een stuurgroep wordt probleem eigenaar. Het inzetten van het instrument reorganisatie is een vorm van gemakszucht.”

Naast bovenstaande citaten werden mijn twijfels over de noodzaak van een groot aantal van de bestudeerde reorganisaties ook versterkt door een aantal waarnemingen. Allereerst vond ik het opmerkelijk dat er gedurende een reorganisatietraject vaak een verschuiving in motieven plaats vindt. Voorts is het vreemd dat provincies er niet in lijken te slagen de noodzaak van een reorganisatie objectief aan te tonen. Onderstaand zal ik verder op deze waarnemingen ingaan.

7.4.2 Verschuiving in motieven om te reorganiseren gedurende de reorganisatie

Het is opmerkelijk dat er gedurende de reorganisatie in zeven provincies (58%) een verschuiving in motieven plaats heeft gevonden. Verschuivingen doen zich voor op twee niveaus.

Allereerst is er een verschuiving waar te nemen waarbij in het begin van het organisatieveranderingstraject een poging gedaan wordt om de geconstateerde knelpunten op te lossen aan de hand van een cultuurveranderingstraject waarna veelal binnen een jaar besloten wordt om toch ook maar een structuurverandering door te voeren. Zoals uit het theoretisch model uit hoofdstuk 4 al blijkt kunnen cultuuraspecten een motief zijn om te reorganiseren. Cultuuraspecten die veelal een motief voor organisatieverandering vormen zijn een gebrek aan klantgerichtheid, een weinig bedrijfsmatige instelling of trage besluitvorming (Frissen, 1989). Uit het onderzoek blijkt dat cultuurveranderingstrajecten te weinig resultaat opleveren. Geconstateerde knelpunten worden door een cultuurveranderingstraject veelal niet verholpen.

Daarnaast is er een verschuiving waar te nemen waarbij provincies in documenten uit de eerste maanden van het organisatieveranderingstraject andere hoofdmotieven als redenen voor de organisatieverandering noemen dan in documenten op het eind van het traject. Motieven die veelal in het begin van een organisatieveranderingstraject genoemd werden (initiële motieven) zijn “de organisatie is onvoldoende klaar voor externe ontwikkelingen” of “het bestuur wordt onvoldoende ondersteund” of “bestuur en ambtelijke organisatie hebben elkaar nodig om de provincie een betrouwbaar, democratisch en herkenbaar bestuur te laten zijn. De bestuurlijke ambities kunnen met de huidige organisatie niet gerealiseerd worden.” Motieven die veelal op het eind van het organisatieveranderingstraject (uiteindelijke motieven), bijvoorbeeld in een reorganisatieplan, genoemd werden zijn “taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn diffuus” of “er is sprake van verkoking tussen de afdelingen A en B” of “besluitvorming verloopt stroperig.” Dit laat zien dat de initiële motieven veelal extern van aard en bovendien gericht op het bestuur zijn, terwijl de uiteindelijke motieven vooral intern gericht zijn. Ik ben dan ook van mening dat externe motieven vaak een aanleiding vormen om een reorganisatie in overweging te nemen maar dat een besluit om te reorganiseren veelal wordt genomen op basis van interne knelpunten. In die provincies (Groningen en Limburg) waar externe motieven van doorslaggevend belang waren, was het besluit om te reorganiseren genomen voordat interne knelpunten geïnventariseerd waren.

Uit de gesprekken blijkt dat de belangrijkste reden waarom bij initiële motieven de nadruk op het bestuur ligt is omdat dit orgaan een reorganisatiebesluit uiteindelijk goed moet keuren. Door aan te geven dat het bestuur beter ondersteund gaat worden of dat de provincie nog extern gericht zal gaan werken, zal een bestuur een reorganisatiebesluit mogelijk eerder goedkeuren. Argumenten lijken toegeschreven te worden naar de fase in het besluitvormingsproces. Een vraag die deze constatering bij mij oproept is of extern

gerichte argumenten niet louter op worden genomen als gelegenheidsargument om het bestuur positief te stemmen.⁴⁶ Ook uit de enquête blijkt dat 44% van de respondenten van mening is dat in documenten aan het bestuur met name in wordt gegaan op argumenten die goed bij het politieke bestuur liggen. Bestuurlijk draagvlak is immers essentieel in een organisatieveranderingstraject.

Ook blijkt dat initiële motieven vaak abstracter zijn dan uiteindelijke motieven. Een verklaring hiervoor is dat provinciesecretarissen bij de start van een traject de aanwezige knelpunten vaak nog niet helder voor ogen hebben. Uit de gesprekken blijkt dat ze vaak wel een onderbuikgevoel hebben, maar dat ze dit gevoel nog niet kunnen expliciteren. Om dan toch een organisatieonderzoek te kunnen rechtvaardigen formuleren ze knelpunten op een hoger abstractieniveau. Vaak zijn dit extern gerichte motieven.

Voorts kunnen provinciesecretarissen baat hebben bij het vaag houden van motieven. Door bewust een aantal abstracte motieven aan te halen hoeft een manager zijn werkelijke redenen voor de organisatieverandering niet prijs te geven. Uit de enquête bleek dat 22% van de respondenten van mening is dat in documenten aan het bestuur niet alle motieven om van organisatiemodel te veranderen worden prijsgegeven.

7.4.3 De noodzaak tot een reorganisatie wordt veelal niet objectief aangetoond

Provincies slagen er maar in beperkte mate in, of doen er maar zeer beperkt moeite voor, om de noodzaak van een reorganisatie te onderbouwen. Uit de documentenstudie blijkt dat er een groot aantal kwalitatieve argumenten opgesomd worden om een besluit tot een reorganisatie te rechtvaardigen.⁴⁷ Het lukt provincies veelal niet deze kwalitatieve opsomming kwantitatief te onderbouwen. Ook uit de enquête blijkt dat 72% van de respondenten van mening is dat de noodzaak om te reorganiseren niet altijd met objectieve gegevens onderbouwd kan worden. Verder blijkt uit de enquête dat alternatieven vaak onvoldoende overwogen worden en dat het instrument organisatieverandering snel wordt ingezet (89%).

Voor een deel is de conclusie dat een besluit om te reorganiseren maar beperkt objectief onderbouwd wordt te verklaren vanuit de constatering dat sommige motieven lastig te kwantificeren zijn. Echter de belangrijkste verklaring is volgens mij dat managers niet zitten te wachten op een objectieve onderbouwing. Een objectieve onderbouwing zou immers wel eens kunnen laten zien dat een reorganisatie niet nodig is terwijl de provinciesecretaris de reorganisatie wel nodig heeft voor het bereiken van eigen strategische doelen.

Uit de gesprekken blijkt echter ook dat de grote inspanning die het objectiveren van de noodzaak van een reorganisatie vergt, niet opweegt tegen de toegevoegde waarde.

⁴⁶ In een aantal provincies is de invloed van het bestuur op een reorganisatiebesluit aanzienlijk, soms als "pleitbezorger" en soms als "dwarsligger". Waar Gedeputeerde Staten in de provincies Friesland, Noord-Holland en Zeeland een "pleitbezorger" en vaak zelfs initiatiefnemer van de reorganisatie waren, hebben ze in de provincie Drenthe als "dwarsligger" gefungeerd door de ingezette reorganisatie vlak voor het einde van het traject stop te zetten. Deze grote betrokkenheid van het bestuur bij de inrichting van een organisatie is opmerkelijk. Veelal wordt het initiatief tot een reorganisatie aan het topmanagement overgelaten. Daarmee wordt de vraag relevant in hoeverre gedeputeerden zich zouden moeten "bemoeien" met het inhoudelijke besluit tot een reorganisatie. Gaan ze daarmee niet te veel op de stoel van het topmanagement zitten?

⁴⁷ Ook kunnen er vraagtekens gezet worden bij de wijze waarop een inventarisatie van knelpunten plaatsvindt. Het feit dat één of meerdere medewerkers een probleem ervaren, betekent nog niet dat de organisatie een knelpunt heeft. Het ontbreekt provincies veelal aan een norm waaruit afgeleid kan worden bij hoeveel malen een genoemd probleem nu ook daadwerkelijk een knelpunt voor de organisatie is. Een meetlat die aangeeft bij hoeveel geconstateerde knelpunten of ontwikkelingen een organisatieverandering gerechtvaardigd is ontbreekt.

Provincies geven aan dat objectiveren te veel tijd kost en alleen maar gericht is op het bevestigen van onderbuikgevoelens. Bovendien is er slechts een beperkte noodzaak voor overheidsorganisaties om reorganisatiebesluiten te onderbouwen. De toegevoegde waarde van het kwantificeren is immers het inzichtelijk maken van hoeveel besparing een reorganisatie oplevert. Dit terwijl het kostenmotief voor overheidsorganisaties nooit een hoofdmotief is om te reorganiseren. De noodzaak om besparingen te kwantificeren is er dan veelal ook niet. Provincies nemen een besluit om te reorganiseren immers niet op financieel-economische gronden, maar veelal om kwalitatieve of “irrationele” redenen. Het doel van een overheidsorganisatie is immers niet hetzelfde als een doel van een commerciële onderneming. Een onderneming wil winst maken, een overheidsorganisatie niet (Chandler, 1962, p. 323).

Bekke (1983, p. 15-16) schetst dat aanleidingen voor organisatieverandering er in de praktijk vaak niet eens meer toe doen. Knelpunten worden steeds vaker alom erkend, en steeds minder wordt uitvoerig stilgestaan bij de inventarisatie van problemen. Veranderingsprocessen starten vrij snel met discussies omtrent uitgangspunten voor wijziging van de organisatie. Bovendien blijkt dat managers een besluit vaak nemen op basis van onvolledige informatie en onder tijdsdruk (Simon, 1947). Optimale besluiten kunnen derhalve niet genomen worden. De manager concentreert zich over het algemeen op deelbeslissingen, richt zich vaak maar op één doel tegelijk, kiest oplossingen die dicht bij het probleem liggen en ontwikkelt een aspiratieniveau op basis van zijn ervaringen in het verleden (March & Simon, 1958).

Pogingen om een organisatie te veranderen berusten op opvattingen van tweeërlei aard (Polling, 1999, p. 32-34). Aan de ene kant staan de opvattingen over het bestaande functioneren van de organisatie. Aan de andere kant staan de opvattingen die betrekking hebben op de mogelijkheid en het effect van gericht ingrijpen in het functioneren van de organisatie. Gericht veranderen van een organisatie kan niet zonder zich een beeld gevormd te hebben van de bestaande situatie en zich bewust te zijn van de gewenste situatie. Naast een kwalitatieve en kwantitatieve analyse is ook een schets van de gewenste situatie nodig om te kunnen bepalen of een organisatieverandering noodzakelijk is. De huidige situatie zou idealiter afgezet moeten worden tegen de gewenste situatie. Pas dan kan geconcludeerd worden welke acties noodzakelijk zijn om de gewenste situatie te bereiken. Op basis van deze vergelijking zou een mogelijk resultaat het starten van een organisatieveranderingstraject kunnen zijn. Uit het onderzoek blijkt dat provincies pas de gewenste situatie in kaart brengen bij het vormgeven van het organisatiemodel en niet bij het bepalen van de noodzaak van een reorganisatie. Tot slot kan geconstateerd worden dat de voors- en tegens van een eventuele overgang naar een nieuw organisatiemodel slechts in beperkte mate in kaart worden gebracht. Ook inventarisaties van mogelijke negatieve neveneffecten worden niet gemaakt. Dit is volgens mij opmerkelijk omdat organisatieveranderingen niet alleen voor positieve neveneffecten (bijvoorbeeld verbetering van de kwaliteit of burgergerichtheid) zorgen, maar ook voor negatieve neveneffecten. Zo is er gedurende een organisatieverandering sprake van verminderd commitment voor de organisatie, een slechtere sfeer op de werkplek en een lage moraal van medewerkers (Gilmore, Shea & Useem, 1997, p. 174-189). Opmerkelijk is dat het bestuur en ook de

ondernemingsraad⁴⁸ dit ook niet verlangt van het management.

Een gevolg van het onvoldoende inzichtelijk maken van de noodzaak tot een organisatieverandering is dat provincies achteraf vaak slechts beperkt tevreden zijn over de doorgevoerde organisatieverandering. Uit het onderzoek blijkt dat slechts drie provincies (25%) tevreden zijn over de mate waarin eerder geconstateerde knelpunten opgelost zijn. Vijf provincies (42%) zijn gematigd tevreden en vier provincies (33%) zijn ontevreden. Opmerkelijk is verder dat uit de enquête blijkt dat 56% van de respondenten van mening is dat het effect van een organisatieverandering vaak beperkt is. Ook Ter Bogt (2005, p. 50) komt tot deze conclusie.

Verder is het opmerkelijk dat reorganisatietrajecten vaak niet geëvalueerd worden. Slechts in zes van de bestudeerde organisatieveranderingen heeft er een vorm van een evaluatie plaatsgevonden. Analyse van deze evaluaties laat zien dat het veelal ook geen volwaardige evaluaties betreffen, maar dat het vaak een reconstructie van het reorganisatieproces betreft. Effectmetingen hebben in geen enkele provincie plaatsgevonden. Volgens mij zijn er een aantal verklaringen voor het feit dat evaluaties zelden plaatsvinden. Een eerste verklaring is dat evaluaties normaliter plaatsvinden op basis van eerder gestelde doelen. Het probleem is echter dat bij de aanvang van een reorganisatietraject deze doelen vaak niet gesteld zijn. Dit maakt een grondige evaluatie onmogelijk. Een tweede verklaring is dat managers veelal wel weten dat een reorganisatie slechts een beperkt effect heeft gehad. In de enquête geeft 56% van de respondenten aan dat reorganisaties volgens hen zelden het gewenste effect opleveren. Voorts blijkt uit de enquête en uit de gesprekken dat de eerder geconstateerde knelpunten na een organisatieverandering vaak niet verholpen zijn. Het management is derhalve terughoudend in het laten uitvoeren van een evaluatieonderzoek omdat daarmee achteraf twijfels kunnen ontstaan over het nut van de organisatieverandering. Een andere verklaring is dat door tijdgebrek vaak geen tijd wordt genomen voor evaluaties. “De trein dendert voort, voor terugblikken is geen tijd.”

7.4.4 Tot slot

Provincies slagen er niet in de noodzaak van een reorganisatie aan te tonen. Ook is het opmerkelijk dat de motieven om te reorganiseren gedurende het traject verschuiven. Beide constatering, aangevuld met enkele uitspraken van provinciesecretarissen, waarin ze aangeven dat reorganiseren “hip” is en dat zij reorganisaties starten omdat ze geen geduld hebben en van nature geneigd zijn problemen over de schutting te gooien, hebben bij mij het vermoeden doen ontstaan dat nog andere motieven dan uitsluitend rationele motieven voor organisatieverandering een rol spelen. Het in hoofdstuk 4 geschetste theoretische

⁴⁸ De rol van de ondernemingsraden is in veel van de bestudeerde organisatieveranderingstrajecten opmerkelijk. In bijvoorbeeld Groningen en Friesland hebben leden van de Ondernemingsraad zitting genomen in stuur- en projectgroepen. Zij hebben in deze hoedanigheid mede zorg gedragen voor het inventariseren van knelpunten en voor het vormgeven van het nieuwe organisatie-model. De vraag is in hoeverre de onafhankelijkheid van de Ondernemingsraad hiermee in het geding is. Door mee te werken aan planvorming is het voor de Ondernemingsraad achteraf moeilijk om deze documenten in het formele besluitvormingstraject objectief te kunnen toetsen. Gesprekspartners vanuit de Ondernemingsraad geven ook aan dit als een reëel gevaar te zien, maar tegelijkertijd zijn ze van mening dat deze werkwijze hun de beste kansen verschaft om zo volledig mogelijk geïnformeerd te worden. Vanuit het provincie-management is het aan de andere kant ook slim om de Ondernemingsraad zo nauw te betrekken, juist om gedurende het formele besluitvormingsproces erop te kunnen wijzen dat de Ondernemingsraad betrokken is geweest bij het opstellen van plannen en achteraf niet nog eens moet “zeuren”.

model steunt mij hierin. Otto (2000, p. 68-69) is van mening dat een besluit om te reorganiseren op drie manieren genomen kan worden. De rationeel deterministische benadering stelt dat reorganisaties ontstaan na zorgvuldige strategische feitelijke afwegingen. Ook kunnen reorganisaties ontstaan als een rituele dans. Bij reorganisaties gaat het dan niet zozeer om de feiten maar om de percepties van feiten. Deze percepties zijn beïnvloedbaar en manipuleerbaar. Als er manipulatie in het spel is zijn reorganisaties vaak niet meer dan een rituele dans. Tot slot kan een reorganisatie ook ontstaan door een interne strijd. Allerlei groepen binnen de organisatie hebben standpunten, belangen en macht. De uitkomst van de reorganisatie zal grote overeenkomsten vertonen met de preferenties van de winnaar.

Het onderzoek heeft inderdaad aangetoond dat niet alleen de ideaalvariant, de rationeel deterministische variant waarbij een besluit wordt genomen op basis van zorgvuldige afwegingen, een rol heeft gespeeld, maar dat ook de twee overige varianten van invloed zijn geweest. Strategisch gedrag van het topmanagement en isomorfie zijn net zo belangrijk, mogelijk zelfs allesbepalend, geweest in de diverse besluiten om te reorganiseren. In de volgende paragraaf zal ik hier verder op ingaan.

7.5 Isomorfie en strategisch gedrag minstens net zo doorslaggevend

De vorige paragraaf heb ik besloten met de constatering dat strategisch gedrag van het topmanagement en isomorfie net zo belangrijk, mogelijk zelfs allesbepalend, zijn geweest in de diverse besluiten om te reorganiseren. Ik ben tot deze conclusie gekomen, niet zo zeer op basis van de documentenstudie, maar vooral na de daaropvolgende gesprekken met onder meer provinciesecretarissen.

Het is opvallend dat ik uit de documenten niet vast heb kunnen stellen dat isomorfie in veel provincies een motief voor organisatieverandering is geweest. In de documenten heb ik bijvoorbeeld nergens passages aangetroffen waaruit blijkt dat provincies sterk naar elkaars ontwikkelingen kijken, bijvoorbeeld op basis van een groot aantal interprovinciale overleggen, en zich door deze ontwikkelingen laten beïnvloeden of dat provincies leren van organisaties uit de regio en zich door ontwikkelingen in deze organisaties laten inspireren. Ook heb ik nergens passages aangetroffen dat provincies hun personeel aantrekken uit vergelijkbare organisaties, veelal uit het openbaar bestuur, en dat deze organisaties hierdoor bijna automatisch elkaars organisatiemodel en werkwijze kopiëren of dat provincies zich laten inspireren door dezelfde vakliteratuur of gebruik maken van dezelfde adviesbureaus.

Ook zeggen documenten niets over strategisch gedrag, bijvoorbeeld over de bepalende rol van een sterke provinciesecretaris of over de invloed van adviesbureaus op een besluit om van organisatiemodel te veranderen. Isomorfie en met name ook strategisch gedrag worden omgeven door een sfeer van geheimhouding en vertrouwelijkheid. Managers geven aan dergelijke argumenten bewust niet aan het papier toe te vertrouwen omdat deze schadelijk kunnen zijn voor de doorgang van een reorganisatie en voor het benodigde draagvlak voor een reorganisatie. Ook is strategisch gedrag veelal niet objectief vast te stellen, het berust op subjectieve waarnemingen en op een onderbuikgevoel. Bovendien vraagt het opnemen van argumenten als een gebrekkig functionerend topmanagement om een kwetsbare opstelling van managers. Hiertoe is men vaak niet bereid omdat dit als een zwaktebod ervaren wordt.

In de gesprekken kon de voorname rol van strategisch gedrag en isomorfie wél vastgesteld worden. De voornaamste reden waarom managers in de gesprekken wel op dit gedrag in wilden gaan was omdat de betreffende organisatieveranderingstrajecten inmiddels

vaak afgerond zijn en managers omwille van de toegevoegde waarde van deze studie bereid waren open te communiceren over hun persoonlijke drijfveren.

Dat strategisch gedrag en isomorfie zo'n belangrijke rol hebben kunnen spelen in een besluit om van organisatie-model te veranderen hangt samen met de wijze waarop een dergelijk besluit genomen wordt. Uit het onderzoek blijkt dat de provinciesecretaris in 83% van de provincies de initiator van de organisatieverandering is geweest. Doordat het besluit om te veranderen veelal van één persoon afhankelijk is, ontstaat er ruimte voor strategisch handelen. Een provinciesecretaris streeft eigen doelen na die niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met rationele motieven om te reorganiseren. Tegenwicht en externe controle ontbreken. De provinciesecretaris heeft door zijn bovengeschatte rol in toenemende mate ook een positie gekregen om deze besluiten als eindverantwoordelijke te nemen.

Strategisch gedrag wordt veroorzaakt door de doelen die een manager heeft en door de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op deze doelen. Voorbeelden van dergelijke doelen en omstandigheden worden in onderstaande tabel opgesomd.

Tabel 7.2: Verschijningsvormen van strategisch gedrag

Strategische doelen	Strategische omstandigheden
<ul style="list-style-type: none"> - ontwijken van het werkelijke probleem; - brengen van dynamiek in de organisatie; - bewerkstelligen van wisselingen in het management en het marginaliseren van de rol en invloed van specifieke organisatieonderdelen of functionarissen; - reorganisatie als vehikel voor zelfprofilering; - herdefiniëren van de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie; - creëren van budgettaire of formatieve ruimte, schuiven met budgetten/personeel of een financiële of personele taakstelling opleggen; en - doorbreken van negatieve beeldvorming in de media. 	<ul style="list-style-type: none"> - het aantreden of vertrek van een provinciesecretaris; - het slecht functioneren van het managementteam of de aanwezigheid van zwakke leden of vacatures in het managementteam; - de nabijheid of het plaatsgevoel hebben van provinciale verkiezingen; - wegnemen van weerstand tegen verandering door lijfsbehoud/posities in het vooruitzicht te stellen; - de aanwezigheid van een sterk sturende externe adviseur; - gedeeld besef tot noodzaak organisatieverandering; en - tijdsgeest.

De bepalende rol van de provinciesecretaris en het strategisch gedrag van een secretaris roepen bij mij een aantal vragen op. Allereerst vraag ik me af wat de toegevoegde waarde van een organisatieverandering is. Zit deze in het wijzigen van de structuur, of toch veelal in wat ik in dit onderzoek strategisch gedrag heb genoemd. Gesprekspartners zijn van mening dat het wijzigen van het organisatie-model van ondergeschikt belang is. Voor welk model er ook gekozen wordt, een optimale structuur bestaat niet. Aan iedere structuur kleven weer andere nadelen. Structureren is het reduceren van nadelen. Door het vervangen van een organisatie-model worden bestaande knelpunten voor een deel opgelost maar tegelijkertijd worden er weer andere gecreëerd.

Daarnaast is de vraag legitiem hoe opportunistisch en "irrationeel" een besluit tot organisatieverandering is. Het antwoord op deze vraag is niet objectief vast te stellen. Echter verantwoordelijke provinciesecretarissen geven zonder uitzondering aan dat

strategisch, irrationeel en opportunistisch gedrag, een voorname rol spelen in een besluit om te veranderen.

Een derde relevante vraag is of er geen belangenconflict ontstaat tussen enerzijds de persoonlijke motieven van het topmanagement en anderzijds het organisatiebelang. Persoonlijke motieven hoeven, zoals aangegeven, niet altijd parallel te lopen met het belang van de organisatie. Reorganisaties als vehikel voor zelfprofilering staan bijvoorbeeld vaak op gespannen voet met een uitgangspunt als het streven naar een zo doelmatig mogelijke organisatie.

Tot slot is de vraag relevant of een dergelijke wijze van besluitvorming het primaat van de politiek niet aantast. Als het daadwerkelijk zo is dat het besluit tot een reorganisatie afhangt van de willekeur van een provinciesecretaris, is de politiek buitenspel gezet. De politiek is immers afhankelijk van de informatievoorziening van het ambtelijk apparaat. Als deze informatie gekleurd en selectief is, is deugdelijke politieke besluitvorming niet meer mogelijk. Anderzijds, soms zijn het bestuurders die een verandering afdwingen.

Resumerend concludeer ik dat individuen doorslaggevende invloed hebben in elk organisatieveranderingsproces. Voor de organisatie is het van belang zodanige beheersmaatregelen in te bouwen dat de individuele willekeur, vaak van een provinciesecretaris, tot acceptabele proporties wordt teruggebracht.

7.6 Tot slot

De provinciale organisatie is in continue staat van verandering. Provincies zijn voortdurend in beweging, op zoek naar een ideale wijze van organiseren en structureren. Althans, dit zou toch idealiter het voornaamste motief voor provincies moeten zijn om te reorganiseren. Dit onderzoek is een zoektocht geweest naar antwoorden op de vraag waarom provincies van organisatie-model veranderen.

Gebleken is dat interne motieven van doorslaggevend belang zijn maar dat externe motieven steeds belangrijker worden. Voorts is gebleken dat rationeel deterministische motieven niet uitsluitend bepalend zijn in het besluit om van organisatie-model te veranderen. Strategisch gedrag en isomorfie zijn net zo bepalend, zo niet allesbepalend, in het besluit om van organisatie-model te veranderen. De importantie hiervan wordt met name veroorzaakt door de rol van de provinciesecretaris in een reorganisatietraject. Vrijwel solistisch is hij degene die een besluit tot een reorganisatie neemt.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Op basis van bovenstaande constatering concludeer ik dat het theoretische model uit hoofdstuk 4 voor wat betreft rationele motieven behoorlijk richtinggevend en compleet is geweest. Echter voor wat betreft minder rationele motieven, zoals strategisch gedrag, is het model onvoldoende uitputtend geweest. Ik heb derhalve tot slot nog een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

Suggestie 1

Opmerkelijk is dat motieven en ontwikkelingen die tot voor kort nog aanleiding vormden voor een grootschalige reorganisatie, nu in dezelfde vorm en hevigheid niet meer tot een zelfde afweging leiden. Minder snel kiezen provincies (sec) voor het instrument reorganisatie en steeds vaker kiezen provincies voor een organische vorm van organisatieaanpassing waarbij er doorlopend veranderingen doorgevoerd worden teneinde in te kunnen spelen op de voortdurend veranderende samenleving. Daar waar knelpunten

zich voor doen, worden ze aangepakt. Er zijn verschillende verklaringen voor de constatering dat organisaties minder snel tot grootschalige reorganisaties⁴⁹ besluiten:

- grootschalige reorganisaties leiden vaak niet tot het gewenste effect (zo is het opmerkelijk dat organisatieveranderingen vaak gestart worden omwille van dezelfde knelpunten als bij voorgaande organisatieveranderingen);
- grootschalige reorganisaties vragen om veel “negatieve en naar binnen gerichte energie” (gedurende de periode van organisatieverandering wordt er weinig aandacht aan beleidsontwikkeling besteed. Paradoxaal genoeg leidt een structuurverandering er dikwijls toe dat de organisatie zo met zichzelf bezig is, dat de feitelijke externe oriëntaties juist afnemen gedurende het veranderproces);
- met grootschalige reorganisaties worden bepaalde knelpunten opgelost, maar worden ook weer andere gecreëerd (De Vries & Derks, 2006, p. 54-58); en
- organisaties realiseren zich in toenemende mate dat minder ingrijpende interventies mogelijk effectiever zijn om tot betere prestaties te komen.

Provincies onderkennen daarmee dat het stap voor stap veranderen van de organisatie waarschijnlijk een succesvollere strategie is dan een grootschalige reorganisatie (De Vries & Derks, 2006, p. 54-58). Een veelgehoorde uitspraak tijdens de interviews was ook dat men van mening was dat een structuurverandering “niet moet verlopen via een revolutie maar via een evolutie.” Verandering is daarbij steeds meer de normale gesteldheid geworden van een organisatie die zich staande willen houden in een continu bewegend landschap. Aan de uitdrukking stilstand is achteruitgang wordt tegenwoordig een nieuwe uitdrukking toegevoegd: verandering is vooruitgang. Werd voorheen aangenomen dat het veranderen van organisaties een eenmalig project was, bedoeld om bepaalde knelpunten op te heffen, momenteel lijkt veranderen en organiseren vrijwel samen te vallen.

Een interessante vraag voor vervolgonderzoek zou zijn of bij een organische vorm van organisatieverandering de invloed van strategisch gedrag net zo groot is als bij grootschalige reorganisaties. Ik denk van wel, echter niet meer uitsluitend op het niveau van de provinciesecretaris. Organische veranderingen worden veel meer dan grootschalige reorganisaties bottom-up geïnitieerd. De uitkomst van strategisch gedrag van verschillende lagere managers zal dan volgens mij bepalen welke veranderingen doorgevoerd worden. De meest strategisch managers zullen daarbij het grootste voordeel behalen.

Suggestie 2

Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is een onderzoek naar de rol van managers in besluitvormingsprocessen in het algemeen. Welke invloed heeft de achtergrond, rol en positie van een manager op een besluitvormingsproces en in hoeverre verschilt dit tussen verschillende organisaties? Welke rol speelt opportunisme in besluiten van managers? En daaraan gekoppeld is de vraag relevant waardoor het komt dat een manager in de ene organisatie mogelijk meer ruimte krijgt voor het drukken van een persoonlijk stempel op een besluit dan in de andere organisatie? Ook de consequenties van strategisch handelen voor het primaat van de politiek en het spanningsveld tussen eigen belang van een manager versus het organisatiebelang is daarbij interessant.

⁴⁹ Uit het onderzoek blijkt dat provincies een reorganisatietraject zelden onder die naam starten. Veelal wordt de term reorganisatie bewust vermeden omdat deze bij voorbaat een structuurverandering impliceert. Vaak start een reorganisatietraject niet met het voornemen om van organisatie-model te veranderen. Veelal worden er termen gebruikt als ‘doorontwikkeling’ of ‘organisatieontwikkelingstraject’.

Suggestie 3

Dit onderzoek was niet gericht op de effecten van een reorganisatie maar op de motieven van provincies om te reorganiseren. Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijke motieven van een manager een grote rol spelen in het besluit om te reorganiseren. De vraag kan opgeworpen worden in hoeverre het doorvoeren van een reorganisatie op basis van dergelijke motieven gevolgen heeft voor het effect van een reorganisatie? In hoeverre is de organisatie beter gaan presteren als gevolg van de doorgevoerde verandering op basis van deze motieven?

Literatuurlijst

- Aalbers, M.V.C. & Montfort van, A.J.G.M. (1998), Ambtelijk gedrag en ambtelijke cultuur in de gemeente, in: Korsten, A.F.A., Tops, P.W. , *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Aldrich, H.E. & Pfeffer, J. (1976), Environments of organizations, *Annual Review of sociology*, nr. 2, p. 79-105
- Baarda, D.B. & Goede de, M.P.M. (1994), *Basisboek Methoden en Technieken*, Leiden, Stenfert Kroese
- Baas de J.H. & Harink M.J. (2001), Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening; ruimtelijke ontwikkelingspolitiek door provincies, *bestuurskunde.nl*, jrg. 10, nr. 3
- Babbie E. (1998), *The practise of social research*, London, Wadsworth Publishing Company
- Becker, H.A. (1998), *Discontinue veranderingen*, Utrecht, Thela
- Bekke, A.J.G.M. (1990), *De betrouwbare bureaucratie; over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Bekke, A.J.G.M. (1989), Gemeente-ambtenaren en het ambtelijk apparaat, in: Derksen W. en Korsten A.F.A. (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland; inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 191-206,
- Bekke, A.J.G.M. (1983), Veranderingen in de structuur van de gemeentelijke organisatie, in: *Handboek Beleidsvoering Overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Bekke, A.J.G.M. (1986), *Organisatorische innovatie in het lokaal bestuur*, congrespaper voor het congres van de Vereniging voor Bestuurskunde, p. 83-102
- Bekkers, V.J.J.M (2000), *Voorbij de virtuele organisatie? Over de bestuurskundige betekenis van virtuele variëteit, contingentie en parallel organiseren*, Den Haag, Elsevier
- Bekkers, V.J.J.M. (1998), *Grenzeloze overheid. Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Alphen aan de Rijn, Samsom
- Berkhout, D.M. (2000), De provincie: politiek en bestuur “sui generis”, *Openbaar Bestuur*, nr. 10, p. 9-12
- Berkhout, D.M. (2002), De provinciale knoop: doorhakken, essay in opdracht van de commissie Geelhoed, in: Geelhoed L.A., *Op schaal gewogen; regionaal bestuur in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag, Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Berg, A. (1988), *Managers bij de overheid*, Den Haag, Vuga
- Blad Provincie Info (2003), *Basisinformatie over provincie en provincierecht*, Den Haag, Elsevier
- Blau, P.M. (1970), A formal theory of differentiation in organizations, *Annual review of sociology*, nr. 35, p. 201-218
- Boelens, J.B. & Huizendveld, H.H. (1996), *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*, Almelo, Algemene Uitgeverij Salland
- Bogt, H.J. (2005), *Managementvernieuwing bij de overheid; mooie woorden of echte daden*, Groningen
- Bogt ter, H.J., (1998), Neo-institutionele economie en de praktijk bij verzelfstandigde overheidsorganisaties, *Management Accounting*, p. 662-678

- Bogt ter, H.J. (1997), Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties, *Management Accounting*, p. 428-440
- Boonstra, J.J., Steensma, H.O. & Dementint, M.I. (2003), *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties; theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*, Den Haag, Reed Business Information
- Bovens, M.A.P. (2000), *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, Tjeenk Willink
- Brandsen, T., Donk van de W., Kenis, P. (2006), *Meervoudig bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma
- Bruinsma, M. & Jonge de, J. (1996), Gemeentelijke organisatie in ontwikkeling; het Enschedese besturingsmodel, in: *Is er nog toekomst na het sectorenmodel; flexibiliteit van gemeentelijke organisaties*, Velp, Rijnconsult Groep
- Buelens, M. (1997/2), Het intellectuele verdriet en de pedagogische troost, *MO*, nr. 1
- Burns, T. & Stalker, G.M. (1961), *The management of innovation*, London, Tavistock
- Camps, Th. W.A. (1996), De levensduur van gemeentelijke organisatiemodellen; is er nog toekomst na het sectorenmodel?, in: *Is er nog toekomst na het sectorenmodel; flexibiliteit van gemeentelijke organisaties*, Velp, Rijnconsult Groep
- Chandler, A.D. (1962), *The visible hand*, Cambridge, MIT Press
- Chandler, A.D. (1993), *Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*, Cambridge, MIT Press
- Child, J. (1972), Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice, *Sociology*, nr. 6, p. 1-22
- Covalleski, M.A., Dirmsmith, M.W. & Samuel, S. (1996), Managerial Accounting research: the contributions of organisational and sociological theories, *journal of management accounting research*, nr. 8, p. 1-35
- Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J. (1995), *Ontwerp en invoering strategieën voor organisatieverandering*, Alphen aan den Rijn, Samsom Bedrijfsinformatie
- Crozier, M. (1964), *The bureaucratic phenomenon*, Tavistock Publications
- Dahl, R.A. (1996), *Equality vs inequality*, political science and politics, nr. 29
- Dale van (1999), *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht, Van Dale Lexicografie, dertiende uitgave
- Denters, S.A.H. (1992), De politieke economie van ambtelijke organisaties; in: Hart 't, P., & Vries de, J., *serie klassieke studies in de bestuurskunde, bestuurskunde, jrg. 1*, nr. 8, p. 375-385
- Denters, B. & Rose, L.E. (2004), *Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur; serie veranderend lokaal bestuur in vergelijkend perspectief?*, *Bestuurswetenschappen*, nr. 5
- Derksen, W. & Enkevort van I. (1998), De responsieve gemeente; integratie van dienstverlening, *Bestuurskunde, jrg. 7*, nr. 3, p. 110-118
- Derksen, W. (1992), Het centrale versus het decentrale denken; regionalisering van de volkshuisvesting, *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, nr. 4, p. 10-15
- Dijkgraaf, H. (1998), *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht, Lemma BV
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, nr. 48, p. 147-160
- DiMaggio, P.J. & Anheier, H.K. (1990), The sociology of nonprofit organisations and sectors, *Annual review sociology*, nr. 16, p. 137-159
- Dölle, A.H.M. & Elzinga, D.J. (1999), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, tweede druk, Deventer, Tjeenk- Willink

- Donaldson, L. (2001), *The contingency theory of Organizations*, London, Sage publications
- Downs, A. (1967), *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown & Co
- Drucker, P.F. (1988/2), The coming of the new organization, *Harvard Business Review*, p. 45-53
- Dunphy, D. (1996), Organizational change in corporate setting, *Human Relations*, jrg. 49, nr. 5, p. 541-552
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht
- Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998), Centralisatie en Decentralisatie, in: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W., *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Emery, F.E. & Trist, E.L. (1965), The causal texture of organization environment, in: *Human Relations*, p. 21-23
- Fenger M. (1999), Boekbespreking van het boek: zoeken naar een modern bestuur: Het Tilburgse Model en de logica van de burger, Tops, P.W. & Vught van, G.W.M. (1998) Alphen aan den Rijn, Samsom, in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, p. 298
- Fleurke, F. (2004), *Brief van de gemeente aan het Rijk; over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Den Haag, Commissie Autonomie voor de VNG
- Fleurke, F. (1995), Effecten van decentralisatie: stand van zaken, *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, p. 101-137
- Fleurke, F. (1998), Zelfstandigheid en integrale beleidsvoering: de positie van het college van B&W, in: Derksen, W., *politiek voor bestuurders. Tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, Den Haag, VNG Uitgeverij
- Frankfurth, F. & Lange de, J. (1993), Regio en provincie, over democratie en effectiviteit van bestuur, *Idee*, maart, p. 25-27
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1983), Bringing society back in: symbols, practises, and institutional contradictions, In: Powell, W.W., DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in organizational analysis*, The university of Chicago Press, p. 232-266
- Frissen, P. (1986), Organisatiecultuur: een overzicht van benaderingen, *M&O*, nr. 6
- Frissen, P.H.A., Albers, P., Bekkers, V.J.J.M., Huigen, J., Schmitt, K., Thaens, M. & Zwaan de, B. (1992), *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur; een bestuurskundige verkenning, verbindingen en informatisering*, Den Haag, VUGA uitgeverij
- Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004), Institutional isomorphism and public sector organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, jrg. 14, nr. 3
- Galaskiewicz, J. (1983), Making corporate Actors accountable: Institutionbuilding in Minneapolis and St Paul, in: Powell, W.W., DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in organizational analysis*, The university of Chicago Press, p. 293-310
- Galaskiewicz, J. & Wasserman, S. (1989), Mimetic and normative processes within an interorganizational field: an empirical test, *Administrative science quarterly*, jrg. 34, nr. 3, p. 454-479
- Galbraith, J.R. (1977), *Organization design*, Addison-Wesley Publishing Company
- Geelhoed L.A. (2002/2), *Op schaal gewogen; regionaal bestuur in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag, Interprovinciaal Overleg (IPO)

- Geut, L., Vries de K. & Wilmink, H. (1996), Overheidsorganisaties en hun structuren, in: Lemstra, W., Kuijken, W.J., Versteden C.J.N., *Handboek Overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Gilmore, T., Shea, G. & Useem M. (1997), Side effects of corporate cultural transformations, *Journal of applied behavioral science*, nr. 33, p. 174-189
- Glaser, J.P.L.M. (1981), *Matrixorganisaties*, Groningen, Wolters-Noordhoff
- Greiner, L.E. (1972/8), Evolution and revolution as organizations grow, in: *Harvard Business Review*, p. 37-46
- Griffioen, N. (1995/9), Provincie: van suppoost naar partner, *Lokaal Bestuur*, p.12-13
- Gunsteren, H., Ruyven van, E. (1993), De Ongekende Samenleving, een verkenning, *Beleid & maatschappij*, nr 3, p.114-125
- Hannan, M.T. & Freeman, J.H. (1977), The population ecology of organizations, *American Journal of Sociology*, nr. 82, p. 929-964
- Hart 't, P. & Wille, A.. e.a. (2002), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, Boom
- Hawley, A., Human ecology, in: Sills, D., *International encyclopedia of the social sciences*, New York, MacMillan
- Hendriks, F. (2002), De provincie in het Nederlands openbaar bestuur: waartoe en waarheen?, *Bestuurswetenschappen*, nr. 2
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (1997), Tussen democratisering en verzakelijking; Trends in de hervorming van het lokaal bestuur in Nederland en Duitsland, *Bestuurswetenschappen*, nr.4, p. 198-216
- Herweijer, M. (2002/4), Contextmanagement en uitvoering van beleid; eerst maar eens goed om je heen kijken, *Bestuursforum*, p.116-117
- Hiemstra, J. (1999), *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Hiemstra, J. (2001/6), Trends en succesfactoren bij het ontwikkelen van het gemeentelijk besturings- en organisatie-model, in: *Handboek Lokaal Bestuur*
- Hiemstra, J.H. & Boelens, J. (2002/1), Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, *Openbaar bestuur*
- Hiemstra, J.H. & Boelens, J. (2003/9), Zes gouden regels voor effectieve concernsturing in gemeenten, *B&G*, p. 25-29
- Hiemstra, J.H. & Slabbèrtje, W. (1994), De logica in organisatieveranderingen bij gemeenten, *Openbaar Bestuur*, jrg. 5 nr. 4
- Hinssen, J.J.P. (1994), Verstarring en dynamiek van de bureaucratie; serie klassieke studies in de bestuurskunde, *bestuurskunde*, jrg. 3, nr. 8, p. 335-372
- Hofstede, G. (1998), *Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam, Contact
- Hood, C. (1995), The new public management in the 1980s: variations on a theme, *Accounting Organizations and Society*, jrg. 20, nr. 2/3, p. 93-109
- Hooijdonk, R.L.P.J. (1990/12), De gemeente Delft als concern; van gemeenterekening naar concern-managementrapportage, *B&G*, p. 19-22
- Huber, G.P. & Glick W.H. (1993), *Organizational change and redesign*, New York, Oxford university press
- Iperen, W.J., Janssen E.M. & Otto M. (2003), Het directiemodel; het sectorenmodel voorbij...?, *Overheidsmanagement*
- IPO (1971/3), *Rapport van de IPO commissie voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie; eindtekst naar aanleiding van IPO-beraad*

- IPO (2005), *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform*, discussienotitie, Den Haag
- IPO (2006) *Dertien in een dozijn?*, Den Haag
- Jägers, H.P.M., Jansen, W., Coun, M. & Man de H. (1995), *De structuur van organisaties*, Lemma
- Jepperson, R.L. & Meyer, J.W. (1983), The public order and the construction of formal organizations, In: Powell, W.W., DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in organizational analysis*, The university of Chicago Press, p. 204-231
- Kanter, R.M. (1972), Commitment and community, Cambridge, *Harvard University Press*, p. 152-154
- Kapteyn, B. (2001), *Organisatietheorie voor non-profit*, Loghum, Bohn Stafleu
- Kemenade Van, J.A. & Hendriks, J.A.M. (1996), *Dichter bij de toekomst; provincies in beweging*, Den Haag, IPO-auditcommissie
- Kersbergen van, C. & Waarden van, F. (2001), *Shifts in governance: problems of legitimacy and accountability*, Den Haag
- Kets de Vries, M.F.R. (2003), *Leiderschap ontraadseld; een handleiding*, Uitgeverij Nieuwezijds
- Keuning, D. & Eppink, D.J. (2000), *Management en organisatie; theorie en toepassing*, Groningen, Stenfert Kroese
- Kickert, W.J.M., e.a. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Kickert e.a. (1993), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Kickert, W.J.M., Mol, N.P. & Sorber, A. (1992), Verzelfstandiging van overheidsdiensten, *bestuurskunde*, jrg. 1, nr. 1
- Kieser, A. (1996), *Verhoudingen tussen organisatietheorie en praktijk*, HRM-select, nr. 2
- Kocken, E.H.A., Leeuwen van, H.J.I. & Ham-Wagner van, W. (1972), *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie; deel 1 literatuurrapport*, Rijswijk, Instituut voor Bestuurswetenschappen
- Korsten, A.F.A. (1996), *10 Jahre Tilburger Modell, Tilburg, Mekka der öffentlichen Verwaltung? Das Verwaltungsmanagement in Niederländischen Gemeinden auf neuen Wegen*
- Kragt van der, T.P.W.M. (1987), Organisatieverandering in gemeenten, in: Brasz, H.A., Dussen van der J.W., *Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?*, Den Haag, Vuga uitgeverij b.v.
- Lammers, C.J. (1993), *Organiseren van bovenaf en van onderop*, Utrecht, Het Spectrum
- Lapsey, I. & Pallot, J. (2000), Accounting, management and organizational change: a comparative study of local government, *Management accounting research*, nr. 11, p. 213-229
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W., (1967), *Organization and environment; managing differentiation and integration*, Boston, Harvard University
- Lawrence, P.R., Lorsch, J.W. (1972), *Het verbeteren van organisaties; grondslagen van de organisatieontwikkeling*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij
- Leemans, A.F. (1967), *De eenheid in het bestuur der grote stad*, Den Haag
- Lemstra, W. (1993), *Een onderzoek naar de rol van de Secretaris-Generaal in het overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom Tjeenk Willink

- Lemstra, W., Versteden, C.J.N. & Kuijken, W.J. (1996), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Lemstra, W. (1987), Slechts vernieuwing kan behouden, achter raakt wie stil blijft staan, in: Brasz, H.A., Dussen van der J.W., *Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?*, Den Haag, Vuga uitgeverij b.v.
- Lier van, R.P.L.M. (2000), *Grote Stedenbeleid; problematische besturing en beheersing; gemeenten op zoek naar toverformule*, Ernst & Young Consulting, Utrecht
- Lintsen, J.W. & Breed, C.J.M. (1993), De overheid en haar omgeving: conceptuele en praktische vragen, in: Lemstra, W., *Een onderzoek naar de rol van de Secretaris-Generaal in het overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom Tjeenk Willink
- Man de, H., Coun, M. & Karsten, L. (1995), *Kennismaking met de organisatiekunde*, Utrecht, Lemma / Open Universiteit
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958), *Organizations*, New York, John Wiley and Sons
- Marshak, R.J. (1993), Lewin meets Confucius: a review of the OD model of change, *Journal of appl. behavioural sciences*, nr. 29, p. 393-415
- Meyer, J.W. (1979), *The impact of the centralization of educational funding and control on the state and local organizational governance*, Stanford, CA: institute for research on educational finance and governance, Standford University, program report number 79-B20
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of sociology*, jrg. 83, nr. 2, p. 340-363
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Ieder zijn rol; een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Verandering vergeleken*
- Mintzberg, H. & Westley, F. (1992), Cycles of organizational change, *Strategy management journal*, nr. 13, p. 39-59
- Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations the research; a synthesis of the research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mizruchi, M.S. & Fein, L.C. (1999), The social construction of organizational knowledge: a study of the uses of coercive, mimetic and normative isomorphism, *Administrative Science Quarterly*, nr. 44, p. 653-683
- Muller, N.H. (1970/4), *Met vlag en wimpel; selectie uit artikelen van mr. N.H. Muller, hem aangeboden door het provinciaal bestuur van Gelderland bij zijn afscheid als griffier der Staten van Gelderland*, Arnhem
- Nelissen, N.J.M., Bressers, M.P.C. & Engelen, S.J.F. (1996), *De opkomst van de nieuwe overheidsmanager; een onderzoek naar significante topambtenaren*, Bussum, Dick Coutinho
- Nelson, R.E. & Gopalan, S. (2003), *Do organizational cultures replicate national cultures? Isomorphism, rejection and reciprocal opposition in the corporate values of three countries*, London, Sage Publications, jrg. 24, nr. 7, p. 1115-1151
- Nooij, A.T.J. (1990), *Sociale methodiek; normatieve en beschrijvende methodiek in grondvormen*, Culemborg, Stenfert Kroese
- Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein*, Bussum, Coutinho
- Oliver, C. (1991), Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, nr. 16, p. 145-179

- Oppenhuis de Jong, H.W.M. (2001), De positie van de griffier der Staten, In: Kemenade van, J.A. e.a., *Behoorlijk Bestuur; een ceesstudie bij het afscheid van C.J.N. Versteden*, Den Haag, Elsevier, p. 87-97
- Orlikowski, W.J. (1996), Improvising organizational transformation overtime: a situated change perspective, *Inf. Syst. Research*, jrg. 7, nr. 1, p. 63-92
- Otto, M.M. (2000), *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*, Assen, Van Gorcum
- Otto M.T. & Derks E.S. (2003), *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?; anders aansturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*, Utrecht, Lemma BV
- Perrow, C. (1970), *Organizational analysis: a sociological view*, Belmont, Calif Wadsworth
- Peters, G. (1999), *Institutional theory in political science; the new institutionalism*, London, Continuum
- Pfeffer, J. (1982), *Organizations and organization theory*, London, Pitman
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, New York, Harper & Row
- Polhuis, P.L. (1995), Organisatieontwikkeling in de Nederlandse gemeente; van secretarie- naar concernmodel, *Overheidsmanagement*, nr. 10, p. 266-272
- Polling, J. (1999), *Management, structuur en cultuur; over het gebruik van organisatie-theorieën in Breda*, Proefschrift aan de Universiteit van Wageningen
- Polling, J. (2000), Toepassing van organisatie-theorieën bij gemeenten, *Openbaar Bestuur*, nr. 8
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform; a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Pot Van der, C.W. & Warburg, G.L.P. (1949), *Rapport van de commissie tot onderzoek van de taakverdeling tussen rijk en provincie*, Groningen, Van der Kamp
- Power, Michael (2003), Evaluating the Audit Explosion, *Law & Policy*, jrg 25, nr. 3, p. 185-202, 2003
- Pröpper, I. & Steenbeek D. (1999), *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Rotterdam
- Pröpper I.M.A.M. (1983), *Inleiding in de organisatie-theorie*, Den Haag, VUGA Uitgeverij B.V.
- Provinciale Wet (1937), Wet van 6 juli 1850, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 22 april 1937, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Provincie Zuid-Holland (1985/10), Werkgroep hoofdstructuur, *Notitie coördinatie*
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1996/9), *Besturen op de tast*, tweede kamer, vergaderjaar 1997-1998
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003/11), *Laag voor laag; aspecten van regionalisering*, Den Haag
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2002/12), *Provincies en gemeenten in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel 2*, Den Haag, p.16-17
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1997/10), *Verscheidenheid in vervlechting. Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie*, Den Haag
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999/12), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag
- Raay van, W.J.M. & Wolters, M. (1988), *Ambtelijke reorganisatie; een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Ringeling, A.B. (2004), *Het imago van de overheid*, Den Haag, Elsevier

- Ritzer, G. (1993), *The McDonaldization of Society*, California, Thousands Oaks, Pine Forge Press
- Rogers, E.M. (1995), *Diffusion of Innovation*, Harper Collins
- Scott, R.W. (1975), Organizational structure, *Annual review of sociology*, nr. 1, p. 1-20
- Scott, W.R. (2001), *Institutions and organizations*, New York, Sage Publications
- Scott, W.R. & Meyer, J.W. (1983), The organization of societal sectors: Propositions and early evidence, in: Powell, W.W., DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in organizational analysis*, The university of Chicago Press, p. 108-142
- Scott, W.R. (1983), Unpacking institutional arguments, in: Powell, W.W., DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in organizational analysis*, The university of Chicago Press, p. 164-182
- Shephard, J.M., Betz, M. & O'Connell, L. (1997), The proactive corporation: its nature and causes, *Journal of business ethics*, nr 16, p. 1001-101
- Siegel, P.H., Agrawal, S. & Rigsby, J.T. (1997/4), Organizational and professional socialization: institutional isomorphism in an accounting context, *The mid-atlantic journal of business*, jrg. 33, nr. 1, p. 49-68
- Simon, H.A. (1947), *Administrative Behaviour: a study in decision-making processes in administrative organizations*, New York, Free press
- Smidt, P. (2003), Integraal (programma)management en het directiemodel met "losse controller", *Bestuursmiddelen*, nr. 11, p. 6-9
- Snow, D., Zurcher, L., & Ekland-Olson, S. (1980), Social networks and social movements: a microstructural approach tot different recruitment, *American Social Review*, nr. 45, p. 787-801
- Soeters, J.M.L.M. (1995), Oratie, Breda
- Stipdonk, V., Hendriks, F. & Tops, P.W. (2003), Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking, *Bestuurswetenschappen*, n. 3, p. 185-204
- Stoner, J.A.F. & Freeman, R.E. (1993), *Management*, Prentice Hall
- Thiel van, S. (2001), *Quangos: trends, causes and consequences*, Hampshire, Ashgate
- Thiel van, S. (2001/8), *Lokale verzelfstandiging; vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*, Rotterdam, Erasmus Universiteit
- Thiel van, S., Leeuw, F.L., Siegers, J.J., Flap, H.D. (1999), Oorzaken van verzelfstandiging; empirische verklaring voor de toename van verzelfstandiging, *Bestuurskunde*, jrg. 8, nr. 1
- Thompson, J.D. (1967), *Organizations in Action*, New York, Mc Graw Hill
- Tonnaer, F.P.C.L. (1992), Haalt het Nederlandse milieubeleid 2010?, *Bestuurskunde.nl*, jrg. 1, nr. 5
- Toonen, Th.A.J. (2005/7), *On the administrative condition of Politics: Administrative Transformation in the Netherlands*, West European Politics, London, Frank Cass, jrg 19, nr 3, p 609-632
- Tops, P.W. & Vugt van, G.W.M. (1998), *Zoeken naar een modern bestuur; het Tilburgs model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Tops, P.W. & Depla, P. (1999), Vernieuwing van de locale democratie: Een ordening van de discussie, *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 327-361
- Tops, P.W. (1999), Co-productie als bestuursstijl; ervaringen en vuistregels, *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 201-225
- Tops, P.W. & Hendriks, F. (2002), The quest for interaction: The reinvention of consensus Democracy and its Critics, in: Dutch crossing, nr. 26, p. 9-26

- Tops, P.W. & Depla, P. (1994), Vier jaar politieke en bestuurlijke vernieuwing in grote gemeenten, *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, p. 120-133
- Veenswijk, M. (1996), *Departementale cultuur*, Delft, Eburon
- Verstedden, C.J.N., Houben, F.J.M. & Oppenhuis de Jong, H.W.M. (2003), *Basisdocumentatie over provincie en provincierecht*, Den Haag, Elsevier
- Vijver van de, O. (1999/2), De provincie; een beetje in de watten gelegde organisatie, *Binnenlands Bestuur*, 20^e jaargang, nr. 7
- Vries de, J. & Dam van, M. (1998), *Politiek-bestuurlijk management: een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn, Samsom
- Vries de, J. & Derks, N. (2006/3), Ervaringen van gekantelde gemeentelijke organisatie, *overheidsmanagement*, nr. 3
- Vugt van, P. (2004/2), *Provincie Noord-Brabant ontwikkelt door*, Brabant Magazine, p. 16-17
- Wagner, H. (2001), *Towards a contingency theory on the internationalization – performance relationship: four complementary essays*, dissertation
- Weber, M. (1956), *Wirtschaft und gesellschaft*, Tübingen, Mohr
- Weick, K.E. & Quinn, R.E. (1999), Organization change and development, *annual review psychology*
- Willemse, R. (2001), *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, Delft
- Yates, D. (1982), *Bureaucratie democracy*, London, Harvard University Press

Bronnenlijst per provincie ten behoeve van empirisch onderzoek

Provincie Drenthe

Documenten

- reorganisatieplan 'staffuncties provincie; een staf op maat en een nieuwe maatstaf voor klantgerichte dienstverlening', concept-versie 2.5, (3 december 2004)
- concept reorganisatieplan 'maatstaf; een staf op maat en een nieuwe maatstaf voor klantgerichte dienstverlening' (18 november 2004)
- 'deel 4: Veranderplan' (25 november 2004)
- conceptreorganisatieplan 'Maatstaf' (9 maart 2005)
- inrichtingsplan 'Maatstaf' (14 september 2004)
- rapportage 'onderzoek naar de overheadfuncties van provincies', Utrecht 30 augustus 2004
- presentatie inrichtingsplan (16 september 2004)
- inrichting concernstaf, uitwerking variant 2
- inrichtingsplan (16 september 2004)
- berenschot presentatie 'Maatstaf; veranderingstraject stafgroepen en ondersteuning Provincie'
- directiebrief organisatieverandering 2004-2007 (16 december 2003)
- reactie op conceptreorganisatieplan: rapportage groepjes over inventarisatie van sterke punten en verbeterpunten en overige vragen en opmerkingen
- verslag van de stuurgroep Maatstaf (15 december 2004)
- conferentie 'integraal management' (10 mei 2004)
- notitie 'afspraken opdrachtgeversoverleg Maatstaf' (14 december 2004)
- notitie 'na Maatstaf'
- evaluatie reorganisatie door Vos & Partners (25 november 1999)
- notitie 'de toekomstige hoofdstructuur en topstructuur van de provincie' (19 maart 1996)

Gesprekspartners

- de heer J. Nauta (provinciesecretaris)
- de heer P. Kuiper (afdeling P&O)

Provincie Flevoland

Documenten

- nota 'OO'
- voortgangsrapportage OO-traject t.b.v. commissie ELPOO
- projectplan provincie (1 juli 2000)
- 'voorstel tot verandering van de organisatie van de provincie, gericht op de ontwikkelingen in de 90-er jaren' (13 november 1991)
- notitie van de medezeggenschapscommissie (21 november 1991)
- plan van aanpak 'reorganisatie' (3 december 1991)
- notitie over 'samenwerken, onder meer in stafverband' (22 november 1991)
- voorstel 'herschikking organisatie' (12 februari 1992)
- besluit Provinciale Staten (28 april 1992)
- mc-advies m.b.t. de instelling van een managementteam (26 mei 1992)

- notitie commissie georganiseerd overleg (8 mei 1992)
- persbericht (4 juni 1992)
- verslag van managementbijeenkomst van 6 en 7 juli (14 juli 1992)
- functiebeschrijving leden managementteam (14 juli 1992)
- evaluatie aanpassing provinciale organisatie (9 november 1993)
- uittreksel besluitenlijst GS (20 juli 1993)
- berenschot rapport met betrekking tot de 'organisatie van het milieubeleidsveld in de provincie' (22 december 1992)

Gesprekspartners

- de heer T. van der Wal (provinciesecretaris)
- de heer J. Boerstra (projectleider P&O)

Provincie Friesland

Documenten

- hoofdlijnen van de startnotitie 'Organisatie-Ontwikkeling' (2001)
- organisatieplan (december 2001)
- inspiratienota vrijdenkers (april 2002)
- projectopdracht Twynstra Gudde (juli 2002)
- verslag managementmiddag (15 september 2002)
- verslagen vrijdenkersclub
- verslag 'vragenuurtjes organisatieplan' (oktober 2002)
- actieplan 'organisatieontwikkeling' (19 september 2005)
- evaluatierapportage 'rapportage stand van zaken 4 veranderdoelen' (11 mei 2005)
- evaluatierapportage 'rapportage verdere ontwikkeling planning en controlfunctie' (11 mei 2005)
- evaluatierapportage 'rapportage verdere ontwikkeling planning & controlfunctie' (11 mei 2005)
- organisatievisie na de evaluatie van de reorganisatie (19 september 2005)
- agenda's en verslagen van vergaderingen van stuurgroepen en werkgroepen
- nieuwsbrieven

Gesprekspartners

- de heer M. Florijn (senior medewerker P&O)
- de heer M. Cohen (adjunct-provinciesecretaris)
- mevrouw E. Klinkhammer (voormalig hoofd P&O; momenteel hoofd Milieu)
- mevrouw C. Grosman (voorzitter ondernemingsraad)

Provincie Gelderland

Documenten

- resultaten van de 'doorlichting van de Bestuursdienst van de provincie Gelderland' (5 mei 2001)
- notitie 'een nieuw perspectief; advies over de aansturing, de klant- en resultaatgerichtheid, alsmede over de toekomstige vormen en inhoud van de onderdelen van de Bestuursdienst van de provincie' (14 mei 2001)
- notitie 'op eigen kracht!; uitvoering advies een nieuw perspectief' (22 augustus 2001)
- organisatie- en formatierapport en aanzet uitwerkingsplan (3 december 2001)

- uitwerking organisatie en formatieplan voor de concernstaf
- definitief formatierapport en uitwerkingsplan (19 augustus 2002)
- evaluatie Dienst Services en Concernstaf (7 juni 2004)

Gesprekspartners

- de heer H. Brouwers (provinciesecretaris)
- de heer S. Borgers (lid ondernemingsraad)
- mevrouw A. Pancras (lid ondernemingsraad)
- de heer J.F. Heida (afdeling P&O)

Provincie Groningen

Documenten

- plan van aanpak naar '1-beleidsdienst' (3 januari 2001)
- voordracht van GS aan PS tot wijziging van de organisatorische hoofdstructuur van het provinciale ambtelijke apparaat (16 oktober 2001)
- plan van aanpak 'organisatie-ontwikkelingsteam' (juli 1999)
- plan van aanpak project 'naar 1-beleidsdienst' (7 februari 2001)
- notitie 'Hoe staan we ervoor anno 1999' (30 november 1999)
- notitie 'evaluatie integraal management'
- programma informatiebijeenkomst personeel (22 mei 2000)
- notitie strategisch personeel en organisatie beleid (8 november 2000)
- analyse organisatie van de provincie (2 november 1999)
- verslag MTP-conferentie (18 november 1998)
- projectplan doorwerking sturing (22 mei 2000)
- zelfstudie provincie (22 mei 1995)
- notitie 'Samenwerken; veranderagenda van de provincie' (oktober 2001)
- notitie 'opdracht organisatie-ontwikkelingsteam' (31 maart 1999)
- notitie 'eisen voor onze organisatie in de toekomst' (15 november 1999)
- notitie 'streefbeelden'
- verslagen bezinningsbijeenkomsten (20 juli 1999, 13 april 2000, 14 maart 2000)
- notitie 'span of control'
- notitie 'een brug naar de toekomst' (16 juni 1999)
- notitie 'interdienstelijke samenwerking'
- notitie 'in- en externe invloeden op de organisatie'

Gesprekspartners

- de heer H.J. Bolding (provinciesecretaris)
- mevrouw I. Mulder (Gedeputeerde P&O)
- de heer A. Brakema (oud-voorzitter ondernemingsraad)
- de heer H. Minkes (senior beleidsmedewerker P&O)
- de heer S. Faber (hoofd P&O ten tijde van reorganisatie)
- de heer D. Bresser (manager direct betrokken bij de reorganisatie)

Provincie Limburg

Documenten

- organogram hoofd- en stafgroepenmodel
- uitkomst verkenningsronde Winsemius (14 maart 2000)
- rapport Twynstra Gudde inzake organisatie-ontwikkeling (20 juni 2000)

- reactie en besluitvorming college van Gedeputeerde Staten op het rapport van Twynstra Gudde (27 juni 2000)
- gs-besluitvorming over de hoofdstructuur (27 juni 2000)
- presentatie aan personeel (28 juni 2000)
- notitie 'inspraakreacties organisatieontwikkeling' (juli-augustus 2000)
- besturings- en managementconcept (1 maart 2001)
- concept Statenvoorstel naar een responsieve en daadkrachtige provincie (23 januari 2001)
- nota 'beleidsevaluatie' (8 maart 2001)
- zelfevaluatie Gedeputeerde Staten (23 juni 2000)
- doorstart van het organisatieontwikkelingsproces van de provincie (16 mei 2001)
- managementsamenvatting 'werken voor de provincie is werken aan resultaat'
- notitie 'organisatie-ontwikkeling; hoe was het ook alweer? Waar staan we? En...hoe verder?'
- notitie 'projecten, organisatie en investeringen voor resultaatgerichtheid en continuïteit' (5 november 2002)
- doorstart fase 2; verslag van onderzoek business model (6 maart 2002)
- actieprogramma 'verbeterend veranderen; handreiking kwartiermakers' (september 2005)

Gesprekspartners

- mevrouw S. Gielkens (programmabureau Verbeterend Veranderen)
- de heer L. Vroomen (programmamanager Verbeterend Veranderen)
- mevrouw H. Gorissen (voorzitter ondernemingsraad)

Provincie Noord-Brabant

Documenten

- waardenaudit (januari 2003)
- notitie 'rollen en taken van de directieraad' na de Heidag 11 september 2002
- notitie 'ideeën over de sturing van onze organisatie, vanuit het perspectief en opgave van de directieraad' (11 februari 2003)
- notitie 'taakverdeling binnen directieraad' (26 februari 2003)
- notitie 'samen maken we het waar voor de provincie; besturingsmodel van de provincie-organisatie' (oktober 2004)
- notitie 'verantwoordingsdossier doorontwikkeling; aanleiding en doelen van de doorontwikkeling'
- notitie 'doorontwikkeling van de provinciale organisatie: meer sturing, meer samen' (november 2003)
- notitie 'sturing geven aan de horizontale as' (28 juni 2004)
- platformbijeenkomst 'analyse huidige organisatiestructuur' (februari 2005)
- memo 'tussenstand eindrapportage doorontwikkeling' (27 april 2005)
- plateaubijeenkomst '7 targets' (27 april 2005)
- notitie 'verder aan de slag met cultuur' (7 juli 2005)
- notitie 'meer sturen, meer samen' (21 juli 2005)

Gesprekspartners

- de heer W. Rutten (provinciesecretaris)
- mevrouw C. Scheres (lid kernteam)

- de heer E. van Weegen (projectmanager reorganisatie)
- mevrouw B. van den Oetelaar (lid kernteam/organisatieadviseur)

Provincie Noord-Holland

Documenten

- organogram (februari 2004)
- organogram (januari 2006)
- kpmg presentatie 'Ontwikkelen organisatiestructuur' (maart 2004)
- kpmg presentatie van de doorlichtingen per afdeling (februari 2004)
- concerninrichtingsplan
- inrichtingsplan cluster beleid
- inrichtingsplan cluster Subsidies, Handhaving en Vergunningverlening
- inrichtingsplan cluster Beheer en Uitvoering
- inrichtingsplan cluster Middelen

Gesprekspartners

- de heer Oppenhuis de Jong (provinciesecretaris)
- de heer Poelmann (Gedeputeerde P&O)
- de heer P. Pagter (ondernemingsraad)

Provincie Overijssel

Documenten

- nota 'Omville van de toekomst van de organisatie: strategie, samenhang en sturing' (8 november 1996)
- sociaal plan reorganisatie (januari 1998)
- notitie 'provincie: de nieuwe organisatie; efficiënter en klantvriendelijk' (april 1987)
- alle veranderbulletins en reorganisatiekranten van de organisatieverandering uit 1987
- de organisatie wisselt van eeuw (1994)
- rapport IPO-auditcommissie 'dichter bij de toekomst' (1996)
- plan van aanpak 'Investeren in kwaliteit' (28 februari 1995)
- beleidsprogramma 1995-1999
- plan van aanpak organisatieverandering (april 1997)
- tussenrapport stuurgroep 'organisatie in verandering'
- eindrapport brainstormgroep 'hoofdstructuur en projectmatig werken' (september 1997)
- eindrapportage brainstormgroep 'bestuurlijk-ambtelijk samenspel' (september 1997)
- eindrapportage brainstormgroep 'Middelen en facilitaire functies' (september 1997)
- terugkoppeling hoofdlijnen stuurgroepstandpunten (oktober 1997)
- eindrapport stuurgroep project 'organisatie in verandering' (november 1997)
- statenvoorstel tot verandering van de organisatiestructuur (februari 1998)

Gesprekspartners

- de heer H. Timmerman (provinciesecretaris)
- de heer J. Cents (lid ondernemingsraad)
- mevrouw T. de Groot (lid projectgroep)

- de heer W. Bovendeert (contactpersoon)

Provincie Utrecht

Documenten

- organisatieverordening (16 maart 1994)
- 2000 voorbij (22 maart 1996)
- notitie 'de Tussenbalans; een uitnodiging om mee te blazen' (18 februari 1998)
- gs-voorstel 'Organisatieontwikkelingsproject provincie Utrecht 1998-1999' (16 juni 1998)
- principes en uitgangspunten voor het organisatie-veranderingstraject van de provincie Utrecht (24 november 1998)
- concept-verslag organisatie-ontwikkeling (23 februari 1999)
- notitie 'hoofdstructuur provincie Utrecht; advies van de stuurgroep organisatieontwikkeling' (12 maart 1999)
- verslag van de griffier inzake het advies van de stuurgroep Organisatie-ontwikkeling (30 maart 1999)
- bouwstenen visiedocument (28 april 1999)
- notitie aan ondernemingsraad (11 mei 1999)
- voorlopig standpunt griffier inzake rapport stuurgroep organisatie-ontwikkeling (31 maart 1999)
- gs-voorstel organisatie-ontwikkeling (25 mei 1999)
- gs-voorstel organisatie-ontwikkeling (21 juni 1999)
- kaders organisatieontwikkeling (30 juni 1999)
- gs-voorstel organisatie-ontwikkeling (14 september 1999)
- gs-voorstel organisatieplan provincie Utrecht (12 oktober 1999)
- eindversie organisatieplan provincie Utrecht (30 september 1999)
- gs-voorstel wijziging organisatieverordening (12 oktober 1999)
- statenvoorstel wijziging van de organisatieverordening inzake de hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie (5 oktober 1999)
- memorandum griffier (12 november 1999)
- gs-voorstel organisatie-ontwikkeling (1 februari 2000)
- organisatieplan (1 februari 2000)
- gs-voorstel organisatiebesluit (1 februari 2000)
- verslag vergadering directieraad Evaluatie reorganisatie (10 september 2003)
- eindadvies onderzoekers evaluatie reorganisatie
- notitie 'uitvoering evaluatie reorganisatie' (15 november 2002)
- onderzoek 'evaluatie reorganisatie'

Gesprekspartners

- de heer H. Sietsma (provinciesecretaris)
- mevrouw C. Schimmel (ondernemingsraad)
- de heer P. Besselse (ondernemingsraad)
- de heer G.Th. van Uyl (directeur provinciale servicedienst en lid stuurgroep)

Provincie Zeeland

Documenten

- verslag van de studieconferentie van 24 en 25 januari (31 januari 1995)
- verslag van de studieconferentie van 14 februari 1995 (16 februari 1995)

- verslag van de studieconferentie van 6 en 7 maart 1995 (8 maart 1995)
- brief van De Greve & Partners (8 februari 1995)
- nota aan GS inzake de inrichting van de hoofdstructuur (20 februari 1995)
- verslag van een conferentie over de ondersteunende sector (8 maart 1995)
- nota 'hoofddlijnen inrichting ondersteuningsfuncties' (22 maart 1995)
- ontwerp inrichting op hoofddlijnen (23 mei 1995)
- resultaten van de werkconferentie (23 mei 1995)
- verslag van de inrichtingsconferentie (20 juni 1995)
- visie op management (april 1995)
- nota evaluatie van de reorganisatie: verbetering hoofdstructuur en topstructuur (8 september 1995)
- informatiebladen (november en december 1995)

Gesprekspartners

- de heer Verdult (provinciesecretaris)
- de heer van Gilst, (hoofd afdeling P&O)
- de heer M. Piron (afdeling P&O)

Provincie Zuid-Holland

Documenten:

- organisatiedrieluik, P. Hoogendorp (1992)
- boek 'afscheid van de griffie' ter gelegenheid van het afscheid van de heer mr C. Vogel als loco-griffier in Zuid-Holland
- nota 'Grote Strategische Projecten' (9 september 2004)
- organogram 2005
- protocol GS – DT periode 2003-2007
- notitie 'Directieteam: naar een nieuwe provinciale structuur' (14 maart 2001)
- provincie Zuid-Holland, Afdeling Personeel en Organisatie, Nota 'ontwikkelingen en veranderingen binnen de provincie Zuid-Holland', Den Haag (1984)
- rapporten werkgroep hoofdstructuur (1 oktober en 18 oktober 1985)
- rapport van de werkgroep infrastructuur over de algemene procedures en werkwijzen in de nieuwe organisatie (november 1986)
- richtlijnen bij organisatieveranderingen (1997)
- gs-voorstel 'Vernieuwing provinciale organisatie' (april 1985)
- gs-voorstel 'Vernieuwing provinciale organisatie; tweede fase' (januari 1986)
- voorstel directieteam 'Naar een nieuwe hoofdstructuur' (16 februari 2001)
- gs-voorstel Verdeling aandachtsgebieden directieteam / aanpassing organisatie (februari 1997)

Gesprekspartners

- mevrouw M. van Wieringen (provinciesecretaris)
- de heer J. Franssen (commissaris van de Koningin)
- de heer J. de Bruin (afdeling P&O)

Bijlage 1 Summary

1. Introduction

The central question of this research is “why do provinces change their organizational model and how can these changes be explained?” To answer this question I formulated three research questions:

1. In which way has the organizational model of individual provinces changed in the past twenty to thirty years and which similarities and differences can be identified?
2. For which reasons do individual provinces change their organizational model?
3. How can the differences in motives from provinces to change their organizational model be explained?

To be able to answer the research questions I developed a theoretical model existing of three competing explanations. Major changes to the organizational model are the consequence of:

- internal motives;
- external motives; en
- institutional isomorphism.

Based on a literature study I operationalized the competing explanations in several motives for organizational change. The table beneath summarizes the motives for each competing explanation.

Table 0.1: Analytical frame

External motives	Internal motives	Institutional isomorphism
<ul style="list-style-type: none"> - Political developments - Social developments - Technological developments - Economical developments - Managerial trends 	<ul style="list-style-type: none"> - The increase of the number of civil servants and the increase of tasks, functions or departments - Bottlenecks in the organizational structure - Bottlenecks in the way of working, decisionmaking or policymaking - Financial bottlenecks - Bottlenecks in the organizational culture - Bottlenecks in the business administration - Bottlenecks in staff or management 	<ul style="list-style-type: none"> - Coercive isomorphism - Mimetic isomorphism - Normative isomorphism

To check the validity of the competing explanations I did empirical research into the occurrence of these competing explanations as a possible motive of provinces to change their organizational model. I used several research methods, namely content analyses of documents, interviews with several officials involved in the separate reorganizations, (limited) survey among the secretary's of the provinces and among the chiefs of de personnel department and own observation, knowledge and experience.

2. Diversity in organizational models

This research shows that provinces in the past twenty to thirty years have only known a limited number of organizational models, mainly a griffie, a departmental- or a sector model. Till the early 1990s every province, with the exception of the in 1986 founded Flevoland, was organized by the griffie model. In the period 1981-1991 all the provinces changed to a departmental or sector model. In 2005 75% of the provinces were organized by a sector model and 25% by a departmental model. The research shows that the diversity in provincial organizational models is limited. Therefore it is not surprising that there appear to be cyclical movements. Organizational models which have been put aside earlier, are introduced again in the course of time. However, the limited diversity in organizational models does not mean that provinces do not change. After approximately 6,8 years provinces change their organizational model. Mostly it involves adaptations within the existing model or within a known model, for instance by changes in:

- the way of structuring (process, functions, market, geography);
- the organization of the primary process (differences in the number of organizational departments, the way of clustering, names of the clusters);
- the organization of the staff departments (differences to the degree in which staff functions are organized central or decentral, the creation of new staff departments); and
- the organization of the management (position of the provincial secretary, composition of the management, function and role of the management, number of members of the management, name of the function of the secretary).

Provinces differ too much hence a uniform way of organizing cannot be found.

The research shows that the size of a province has a fairly large influence on the choice of the organizational model. I conclude that the smaller the province is, the larger the choice for an organizational model is. Small provinces do have significant less problems in forming an organizational model, it is much easier to make a fit. The number of variables which can obstruct a fit is less in a small province than in a large province. It is reversed for large provinces. The larger a province is, the smaller the choice for an organizational model is. The size of the province does not only influence the choice of an organizational model, but does also influence the degree of flexibility of a province. Small provinces appear to reorganize faster than larger provinces and also complete a reorganization faster.

Provinces are not as fast in developing new organizational models as municipalities do. Only very recently have provinces begun to experiment with new ways of organizing. Provinces are forced to do so because the mainstream bureaucratic and hierarchical ways of organizing within the government, fit less with the new demands society demands from government (Jägers, 1995, p. 17). Central in the discussions on new organizational models is the need for more organizational flexibility. In the existing organizational models, mainly in the sector model, the large number of hierarchical layers obstruct a flexible way of working. The environment becomes more and more turbulent. For an organization in a turbulent field it is not easy to reach a certain degree of stability. Organizations need to choose a structure which can cope with turbulence better than a traditional hierarchy can. My research shows that provinces try to reach flexibility mainly by the following interventions:

- creation of project- and matrixstructures;
- a business like way of working;
- flatten the organization by decreasing the number of management layers and the number of managers;

- the outsourcing of (mainly executive) tasks which can be done more efficiently elsewhere;
- investing in information technology;
- introduction of shared service centers; and
- new flexible housing concepts.

According to the managers interviewed in this research, these developments lead to a significant reduction of the size of the provincial organization. Just like at the central government level happened, a discussion about the core tasks of the province will be started.

3. Internal motives decisive, external motives become more important

The research shows that not a single province based its decision to reorganize on exclusively internal or external motives. There is always a combination of motives. However in ten of the twelve provinces internal motives are decisive, and in two provinces external motives. Institutional isomorphism is not in a single province decisive. The most occurring internal bottlenecks are aimed at the organizational structure, way of working and decision making, organizational culture, business administration and personnel and management. In practice these internal bottlenecks lead to insufficient cooperation between departments, insufficient quality of management and a lack of managing. Striking is that financial motives do not appear important.

So, internal motives are the primary reason to reorganize. That is reasonable because internal motives are easier to find. Internal motives are also more concrete and lead to a direct “pain”, external motives not. Related to this conclusion is that the manager mostly is the initiator of a reorganization. Managers in general have a strong internal focus and first address the problems of which they feel the strongest burden. Internal bottlenecks are also easier to solve. The number of unsure and dependent variables is much larger with external developments.

Despite the conclusion that internal motives are decisive in a decision to change the organizational model, the research shows that external developments become more and more important to a decision to reorganize. Provinces become more and more dependent on their environment. For example, provinces are attributed new roles and tasks by the central government, the number of border crossing problems rises and society claims more efficient working governmental organizations. From a historical point of view the provincial organization is organized in a hierarchical way, combined with principles of bureaucracy and efficiency. External developments are in conflict with this way of organizing.

4. Marginal comments with the need of a large reorganization

After studying the twelve reorganizations questions arise about these reorganizations. I wonder if these reorganizations are really necessary for the problems or developments observed. It is for example striking that during a fairly large number of these reorganization there has been a shift in motives. At the start of these reorganizations most motives were related to the elected executives whereas at the end of the reorganization the focus shifted to other motives. Motives to reorganize seem to be attributed to the phase in the decision making process. This conclusion makes me wonder if external motives are not just used as occasional motives to influence the point of view of the elected executives. Support of the elected executives is after all essential in a reorganization process.

Furthermore it is strange that provinces seem not to succeed in objectively prove the need of a reorganization. They do not offer qualitative arguments in a quantitative way.

Partly this is because some motives are not easy to quantify, however the most important explanation is that managers often do not want objective arguments because they might show that a reorganization is not necessary; while the secretary needs the reorganization for reaching his own strategic purposes. A consequence of the insufficient insight of the need to reorganize is that provinces in retrospect are only limitedly satisfied about the reorganization. This research shows that only three provinces (25%) are satisfied about the degree in which previous bottlenecks are solved. The survey among all the secretary's and heads of the personnel department shows that 56% of the respondents is of the opinion that reorganizations seldom lead to the desired effect.

The research shows that motives shift during a reorganization and that provinces put little effort in establishing the need for a reorganization, therefore the question becomes relevant if there are, besides the rational internal and external motives, also other reasons why provinces change their organizational model.

5. Strategic behaviour and isomorphism at least as decisive

In conversations with several provincial representatives it appeared that besides rational internal and external motives for starting a reorganization, strategic behavior of the top management and isomorphism are at least just as important, maybe even decisive, in several decisions to reorganize. In this research I define strategic behavior as "behavior from mostly the secretary aimed at reaching personal objectives which not necessarily need to run parallel with the organizational interest". Strategic behavior is caused by the goals of the management and by circumstances which can be of influence on these goals. Examples of such strategic goals and circumstances are:

Table 7.2: Appearances of strategic behavior

Strategic goals	Strategic circumstances
<ul style="list-style-type: none"> - avoiding the real problem; - bringing dynamics into the organization; - accomplish changes in management and marginalize the role and influence of specific departments or officials; - reorganization as a vehicle for self profiling; - redefine the relation between the council and the professional organization; - creating budget or formation, swipe budget or personnel or imposing a budgetary or formative cut back; and - break through a negative image in the media. 	<ul style="list-style-type: none"> - the arrival or the departure of a secretary; - a bad functioning management team or the presence of weak members or the presence of positions in the management team; - provincial elections; - taking away the resistance against change by offering preservation; - the presence of a strong directing external advisor; - common consciousness of the need to reorganize; and - spirit of the age.

Isomorphism, especially mimetic and normative isomorphism, has in at least nine provinces been of influence on the decision to change the organizational model. Examples of isomorphism I came across are:

- sharing knowledge and forms of influence through numerous interprovincial deliberations;
- strong mutual influence by imitating developments of other provinces;
- recruit each others personnel;
- use the same professional literature, educations and advisors; and

- influence by consultancy firms.

The fact that strategic behaviour and isomorphism can be of such importance in a decision to reorganize is partly caused by the way in which these kind of decisions are made. The survey among secretary's and heads of the personnel departments shows that in 83% of the provinces the secretary has been the initiator of the reorganization. Because the decision to reorganize depends on only one person, there is room for strategic behavior. Checks and balances and external control are absent. The secretary has the possibility to take these decisions solely because of his superior position.

The decisive role of the secretary and the strategic behavior of the secretary raise a number of questions. First what is the additional value of the reorganization? Furthermore the question is legitimate how opportunistic and irrational a decision for a reorganization is. Moreover the question is relevant if there is no conflict of interest between the personal motives of the top management on the one side and the interest of the organization on the other side. Finally one can question to which extent the primacy of the elected executives is affected by this way of decision making.

To sum up, I conclude that the "human" factor is decisive in each reorganization process. For the organization it is important to create such measures that the individual arbitrariness of a secretary is reduced to acceptable proportions.

6. Conclusions

The provincial organization is in a continuous state of change looking for an ideal way to organize and structure the organization. At least, ideally this should be the main motive for provinces to reorganize. This research has been a search for answers to the question why provinces change their organizational model.

It appeared that internal motives are decisive but that external motives have become more and more important. Furthermore it appeared that rational deterministic motives are not the only motives important in the decision making process. Strategic behaviour and isomorphism are equally important, and maybe even decisive, to a decision to reorganize. The importance of these factors is mainly the result of the role of a secretary in a reorganization. He is the one who takes a decision to reorganize by himself.

Based on the above I conclude that the theoretical model for the rational motives was reasonably complete. However for the less rational motives such as strategic behaviour, the model has been incomplete.

Bijlage 2 Enquêteresultaten

*Gecombineerde tabel Provinciesecretarissen / hoofden P&O
(deelnamepercentage van 75%⁵⁰)*

Stellingen	Eens tot zeer eens	Oneens tot zeer oneens	Neutraal
1. Reorganisaties worden vooral ingezet om knelpunten in de organisatie op te lossen.	78% (60% / 100%) ⁵¹	17% (30% / 0%)	5% (10% / 0%)
2. Reorganisaties worden vooral ingezet om tegemoet te komen aan ontwikkelingen in de omgeving.	78% (80% / 75%)	0% (0% / 0%)	22% (20% / 25%)
3. Reorganisaties worden vooral ingezet om de organisatie in beweging te krijgen, de uiteindelijke organisatorische verandering is slechts een bijzaak.	39% (30% / 50%)	56% (70% / 38%)	5% (0% / 12%)
4. Reorganisaties worden vooral ingezet om gedurende twee jaar geen "last" te hebben van het bestuur.	0% (0% / 0%)	100% (100% / 100%)	0% (0% / 0%)
5. Reorganisaties worden vooral ingezet vanuit het idee dat een manager bij z'n afscheid niet als beheerder maar als innovator / veranderaar herinnerd wil worden.	0% (0% / 0%)	100% (100% / 100%)	0% (0% / 0%)
6. Reorganisaties worden vooral ingezet om budgettaire ruimte te creëren, gedurende een reorganisatie ontstaat immers veelal een periode van financiële chaos.	6% (10% / 0%)	89% (80% / 100%)	5% (10% / 0%)
7. Reorganisaties worden opvallend vaak gestart na de komst van een nieuwe manager.	67% (60% / 74%)	17% (20% / 13%)	16% (20% / 13%)
8. Reorganisaties worden opvallend vaak gestart in de eerste twee jaar na het aantreden van een nieuw college van GS.	6% (0% / 13%)	50% (50% / 50%)	44% (50% / 37%)
9. Reorganisaties worden opvallend vaak gestart na het ontstaan van één of meerdere vacatures in het managementteam.	33% (30% / 38%)	44% (50% / 38%)	23% (20% / 25%)
10. Reorganisaties worden opvallend vaak gestart op advies van een externe adviseur (adviesbureau).	6% (10% / 0%)	72% (80% / 63%)	22% (10% / 37%)
11. Het instrument reorganisatie wordt pas gestart als laatste redmiddel; alle andere alternatieven zijn dan al toegepast.	11% (20% / 0%)	72% (60% / 88%)	17% (20% / 12%)
12. De noodzaak om te reorganiseren kan niet altijd met objectieve gegevens onderbouwd worden.	72% (80% / 63%)	17% (10% / 25%)	11% (10% / 12%)

⁵⁰ Daarnaast zijn er twee enquêtes twee maanden na de deadline binnengekomen. De uitkomsten van deze enquêtes zijn buiten bovenstaande resultaten gehouden.

⁵¹ Eerste percentage zijn resultaten enquête provinciesecretarissen, tweede percentage zijn resultaten hoofden P&O.

13. Reorganisaties worden vaak gestart zonder een voorafgaande uitgebreide knelpuntenanalyse.	11% (0% / 25%)	67% (80% / 50%)	22% (20% / 25%)
14. Managers zijn er bij gebaat om de motieven voor het starten van een reorganisatie zo vaak mogelijk te houden.	11% (0% / 25%)	89% (100% / 75%)	0% (0% / 0%)
15. Motieven waaruit de noodzaak tot een reorganisatie blijkt worden vaak bedacht nádat een manager besloten heeft om te reorganiseren.	6% (0% / 12%)	94% (100% / 88%)	0% (0% / 0%)
16. In documenten aan het bestuur over een voorgenomen reorganisatie worden niet alle motieven prijs gegeven die een hoogste manager heeft om te reorganiseren.	22% (30% / 13%)	500% (50% / 50%)	28% (20% / 38%)
17. In documenten aan het bestuur over een voorgenomen reorganisatie wordt met name ingegaan op externe ontwikkelingen in plaats van op interne knelpunten.	17% (10% / 25%)	67% (70% / 63%)	16% (20% / 12%)
18. In documenten aan het bestuur over een voorgenomen reorganisatie wordt met name ingegaan op argumenten die goed liggen bij het politieke bestuur (bijvoorbeeld vergroten klanttevredenheid).	44% (30% / 63%)	22% (30% / 12%)	34% (40% / 25%)
19. In documenten aan het bestuur over een voorgenomen reorganisatie worden de argumenten over het falen van het management veelal weggelaten.	44% (30% / 63%)	39% (60% / 12%)	17% (10% / 25%)
20. Het effect van een reorganisatie blijkt vaak beperkt te zijn.	56% (40% / 63%)	33% (50% / 12%)	11% (10% / 25%)
21. De eerder geconstateerde knelpunten blijken na de reorganisatie vaak niet verholpen te zijn.	28% (20% / 38%)	28% (50% / 0%)	44% (30% / 63%)
22. De keuze voor een nieuw organisatiemodel is “mode-afhankelijk”.	44% (40% / 50%)	28% (40% / 13%)	28% (20% / 37%)
23. Adviesbureaus spelen een bepalende rol bij de keuze voor een nieuw organisatiemodel.	17% (30% / 0%)	67% (60% / 75%)	16% (10% / 25%)
24. Het nieuwe organisatiemodel is van ondergeschikt belang, het gaat er vooral om dat de organisatie in beweging komt.	44% (50% / 38%)	44% (40% / 44%)	12% (10% / 12%)
	1 - 2	3	4 – 5
25. Politieke ontwikkelingen	50% (80% / 13%)	6% (0% / 12%)	44% (20% / 75%)
26. Maatschappelijke ontwikkelingen	6% (0% / 13%)	34% (40% / 37%)	55% (60% / 50%)
27. Technologische ontwikkelingen	44% (30% / 63%)	28% (30% / 25%)	28% (40% / 13%)

28. Economische ontwikkelingen	50% (50% / 50%)	28% (30% / 25%)	22% (20% / 25%)
29. Managerial trends	28% (30% / 25%)	50% (30% / 75%)	22% (40% / 0%)
30. Toename van het aantal ambtenaren en afdelingen	11% (10% / 13%)	28% (30% / 25%)	61% (60% / 62%)
31. Knelpunten in de organisatiestructuur	6% (10% / 13%)	6% (0% / 13%)	89% (80% / 75%)
32. Knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming	11% (0% / 25%)	33% (60% / 0%)	56% (40% / 75%)
33. Financiële knelpunten	44% (50% / 38%)	170% (20% / 12%)	39% (30% / 50%)
34. Knelpunten in de organisatiecultuur	28% (40% / 13%)	28% (40% / 12%)	44% (20% / 75%)
35. Knelpunten in de bedrijfsvoering	11% (20% / 0%)	28% (20% / 38%)	61% (60% / 62%)
36. Knelpunten in personeel en management	22% (30% / 13%)	22% (30% / 13%)	56% (40% / 75%)

Bijlage 3 Interviewkader

1. Oorspronkelijke organisatiemodel

- a. Kunt u de kenmerken van het oorspronkelijke organisatiemodel beschrijven?
- b. Hoe tevreden was u over het oorspronkelijke organisatiemodel?
- c. Wat waren de tekortkomingen van het oorspronkelijke organisatiemodel?

2. Tevredenheid oorspronkelijke model

- a. Waarom is er op een gegeven moment besloten om van organisatiemodel te veranderen?
- b. Welke knelpunten/ontwikkelingen lagen daaraan ten grondslag?
- c. Tot welke negatieve effecten leidde deze knelpunten/ontwikkelingen?
- d. Welke omstandigheden zorgden voor het momentum dat juist op dat moment besloten werd tot een organisatieverandering?
- e. Heeft er gedurende het traject een verschuiving in motieven plaatsgevonden?
- f. Welke alternatieven zijn er overwogen in plaats van of naast een structuuringreep?
- g. Wat zouden de consequenties zijn geweest indien niet gereorganiseerd zou zijn?
- h. Wie was de initiator van de reorganisatie?
- i. Welke rol hebben het bestuur en de ondernemingsraad gespeeld?
- j. Welke rol heeft de provinciesecretaris in het besluit om te reorganiseren gespeeld?
- k. In hoeverre zijn de achtergrond en eventuele persoonlijke motieven van de provinciesecretaris van belang geweest in het besluit om te reorganiseren?

3. Nieuw model

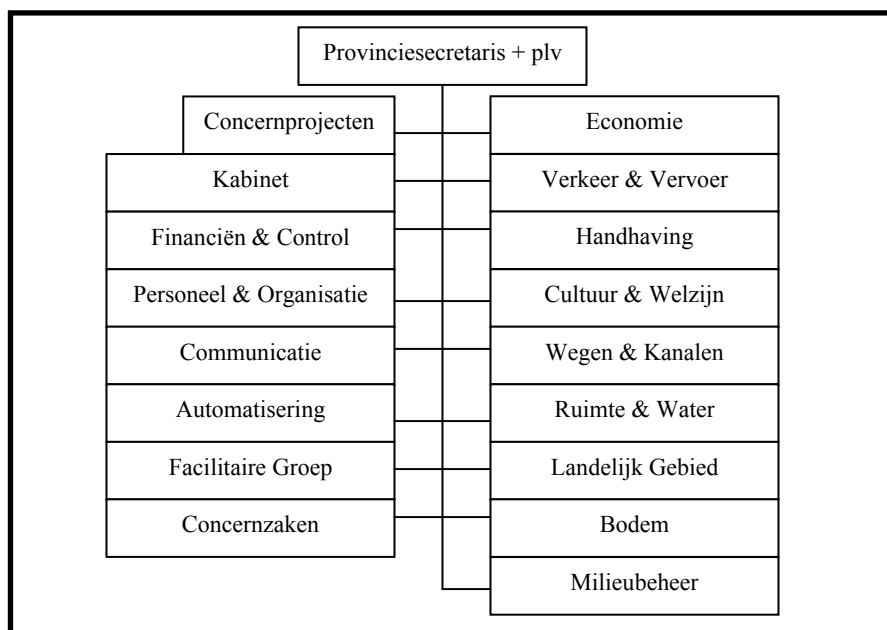
- a. Waar moest een nieuw organisatiemodel aan voldoen?
- b. Waarop was de keuze voor een nieuw model gebaseerd?
- c. In hoeverre was de keuze voor een nieuw organisatiemodel mode-afhankelijk?
- d. Provincies zijn kinderen van hun tijd en hebben te maken met dezelfde externe ontwikkelingen. Toch kiest iedere provincie voor een ander organisatiemodel. Waarom?
- e. Welke ontwikkelingen ziet u zowel vanuit de omgeving als vanuit de organisatie op de provincie afkomen die van invloed zijn op de provinciale organisatie?
- f. Provincies lijken bij het ontwikkelen van nieuwe organisatiemodellen achter te lopen t.o.v. gemeentelijke modellen? Deelt u deze mening? Hoe verklaart u dit?

4. Procesvragen

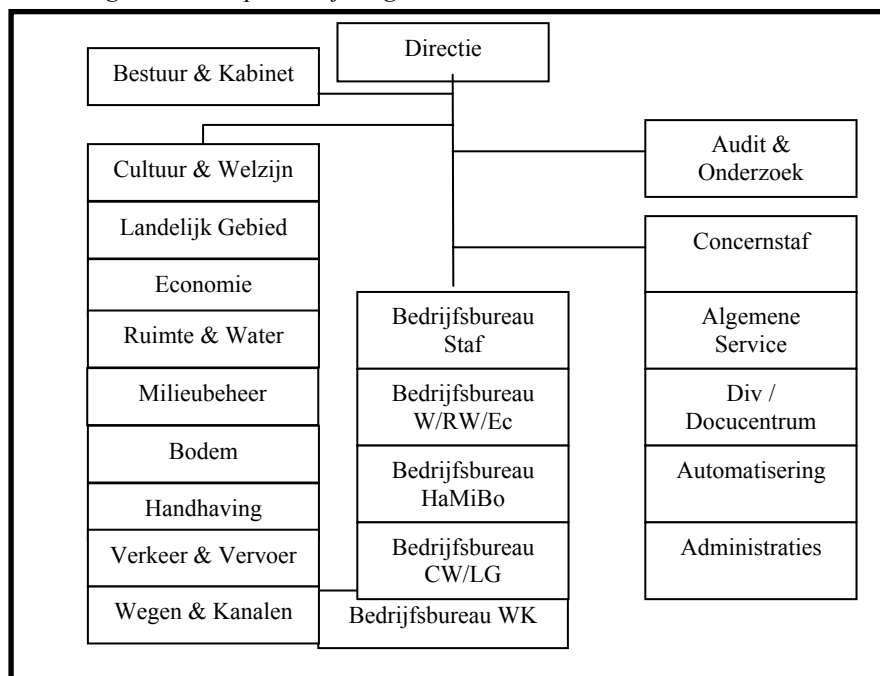
- a. In hoeverre is het besluit om te reorganiseren objectief onderbouwd?
- b. Is met de onderbouwing de noodzaak om te reorganiseren aangetoond?
- c. Waarom heeft u zich laten ondersteunen door een adviesbureau? Wat was de toegevoegde waarde? Waarom heeft u gekozen voor het door u geselecteerde bureau? Voor welke activiteiten heeft u het bureau ingeschakeld? In hoeverre heeft de mening van een adviseur/adviesbureau een rol gespeeld in het besluit om te reorganiseren?
- d. In hoeverre heeft u de reorganisatie geëvalueerd? Hoe tevreden was u over de resultaten van de reorganisatie en over het verloop van het reorganisatieproces?
- e. In hoeverre levert het instrument reorganisatie achteraf het gewenste effect op?
- f. Voor welke neveneffecten zorgde de reorganisatie?
- g. Provincies lijken steeds vaker voor een organisch proces van organisatieverandering te kiezen. Deelt u deze mening? Hoe verklaart u dit?

Bijlage 4 Organogrammen

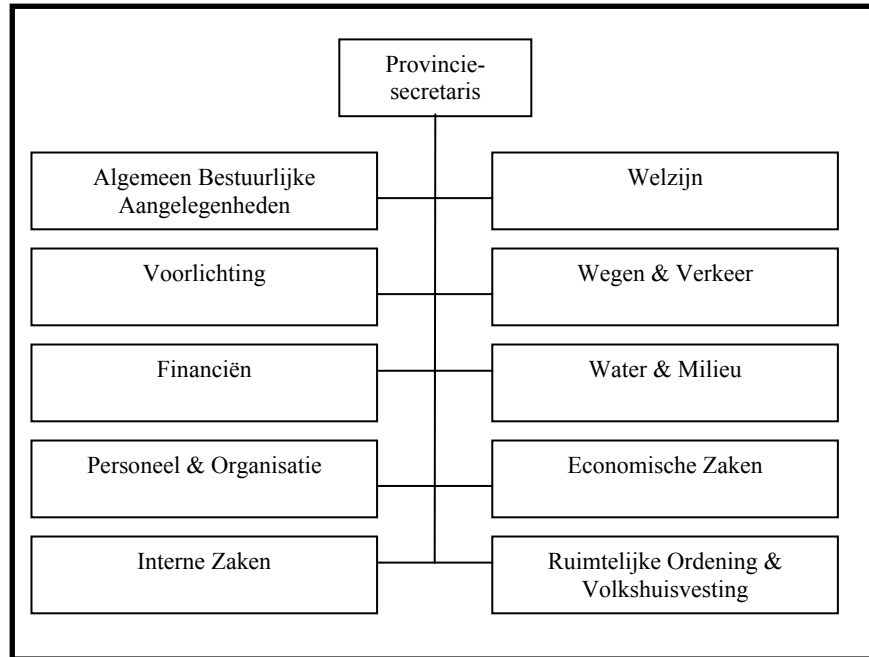
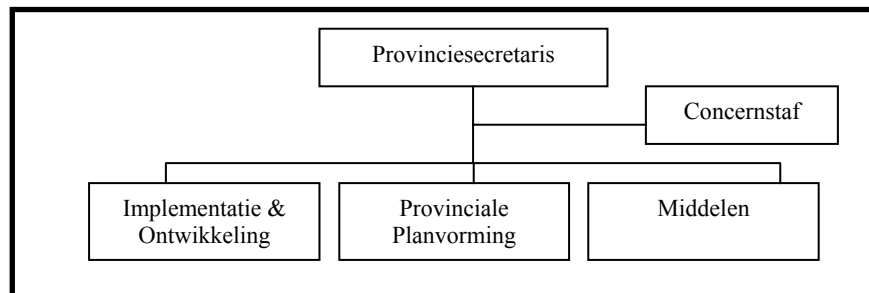
Provincie Drenthe

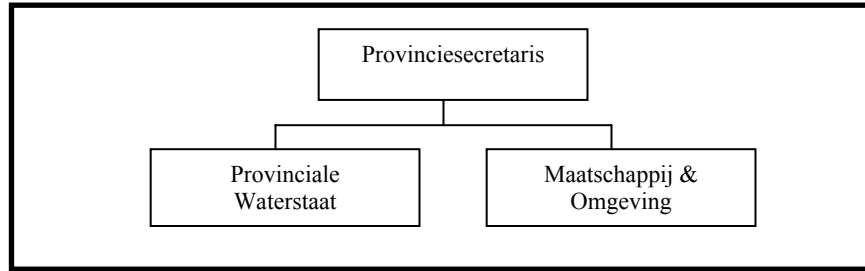
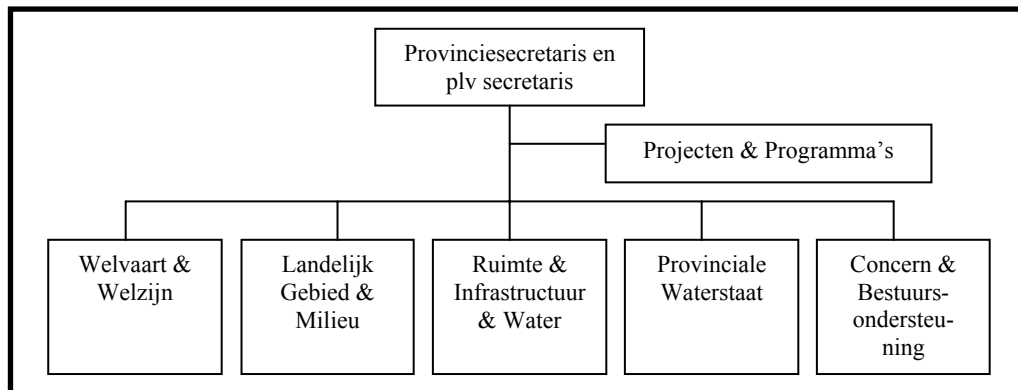


Figuur 1: Oorspronkelijk organisatiemodel Drenthe

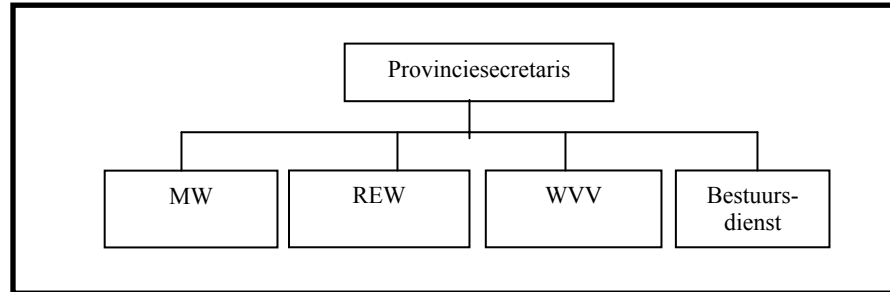


Figuur 2: Nieuw organisatiemodel Drenthe

Provincie Flevoland*Figuur 3: Oorspronkelijk organisatiemodel Flevoland**Figuur 4: Nieuw organisatiemodel Flevoland*

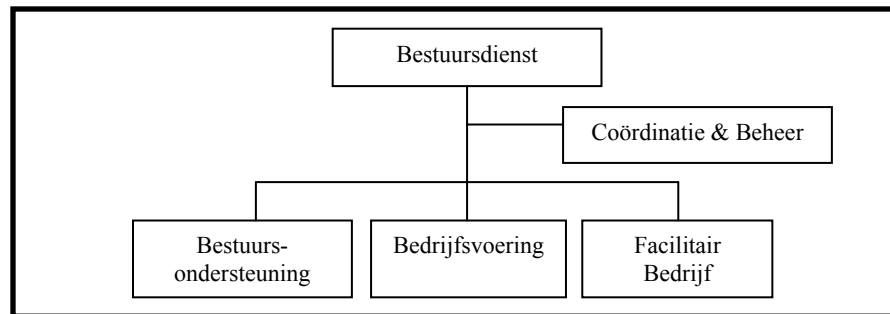
Provincie Friesland*Figuur 5: Oorspronkelijk organisatiemodel Friesland**Figuur 6: Nieuw organisatiemodel Friesland*

Provincie Gelderland

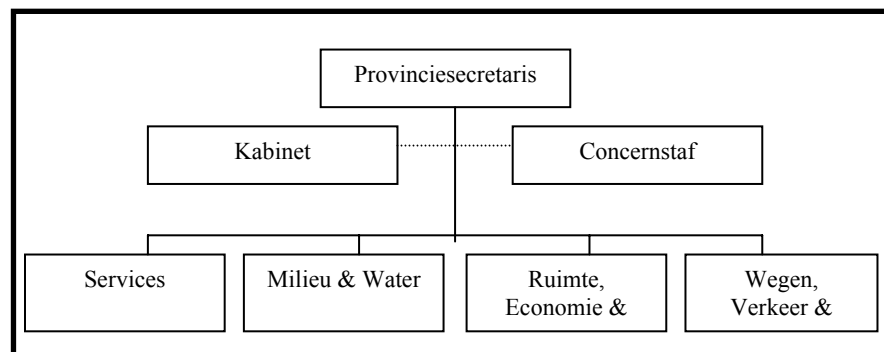


Figuur 7: Oorspronkelijk organisatiemodel Gelderland

Aangezien het onderzoek zich vooral op de Bestuursdienst richt, volgt onderstaand een grafische weergave van het organisatiemodel van de Bestuursdienst:

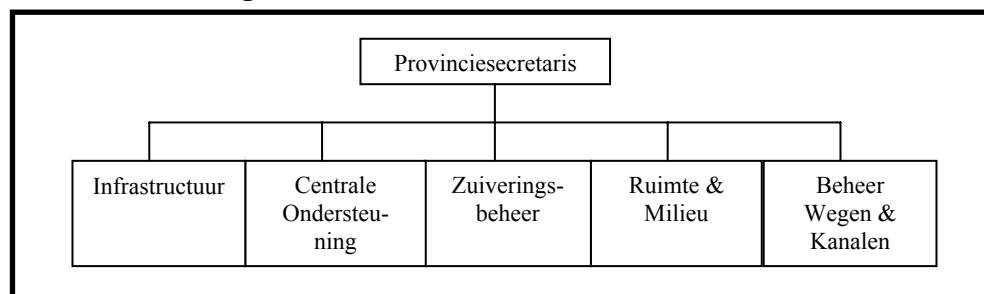


Figuur 8: Oorspronkelijk organisatiemodel Bestuursdienst Gelderland

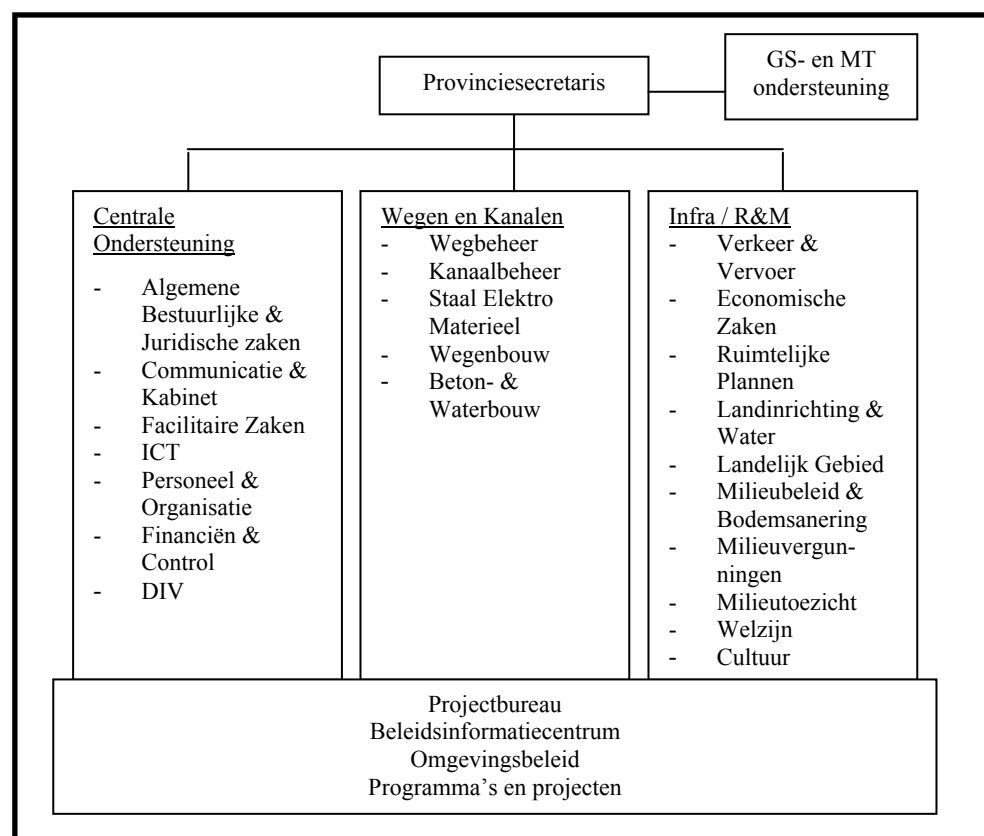


Figuur 9: Nieuw organisatiemodel Gelderland

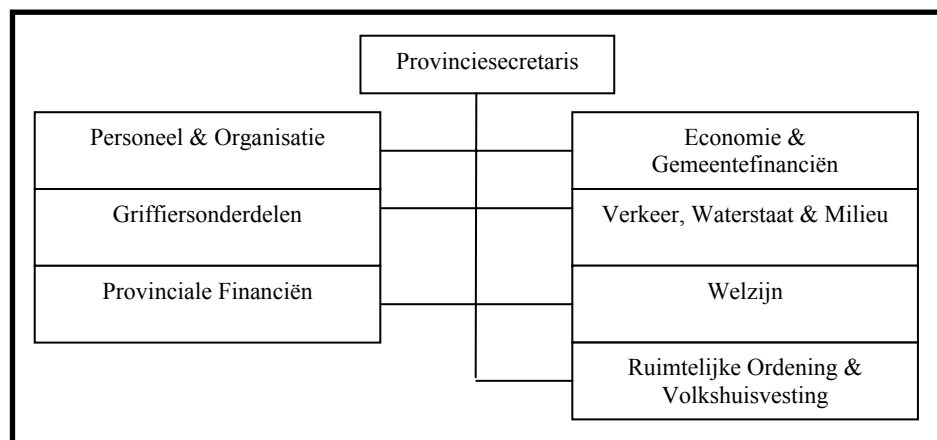
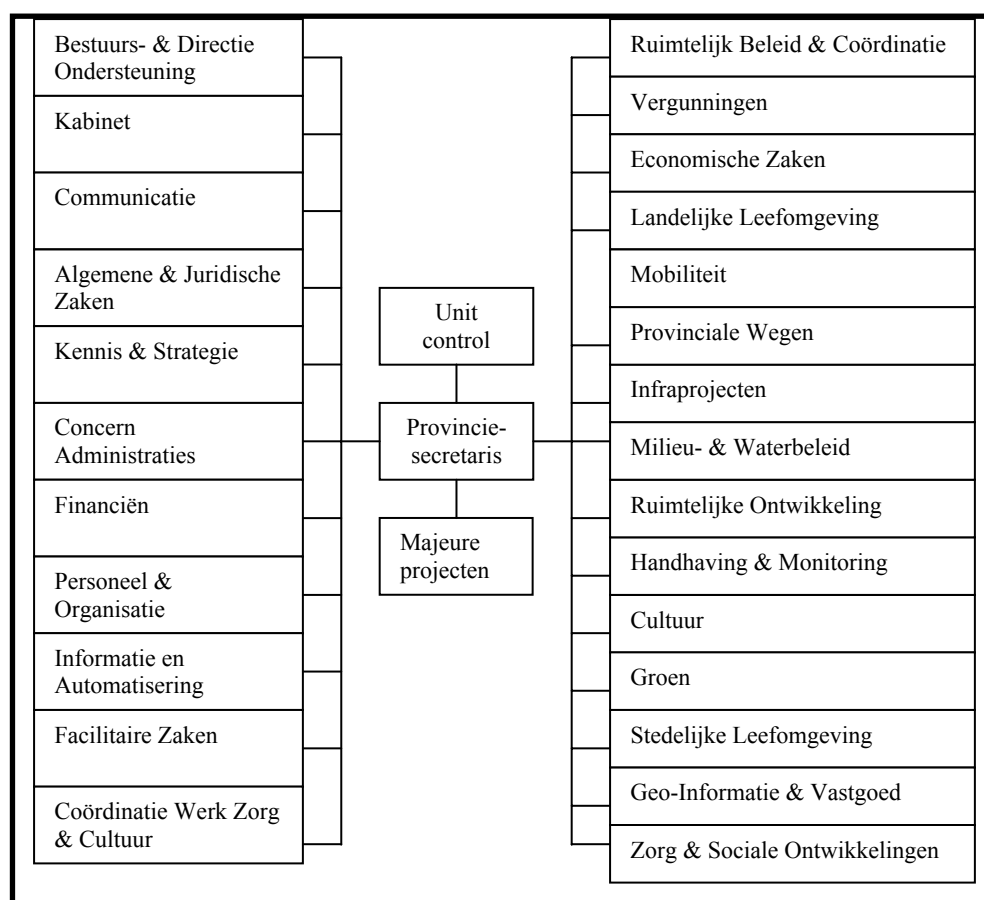
Provincie Groningen

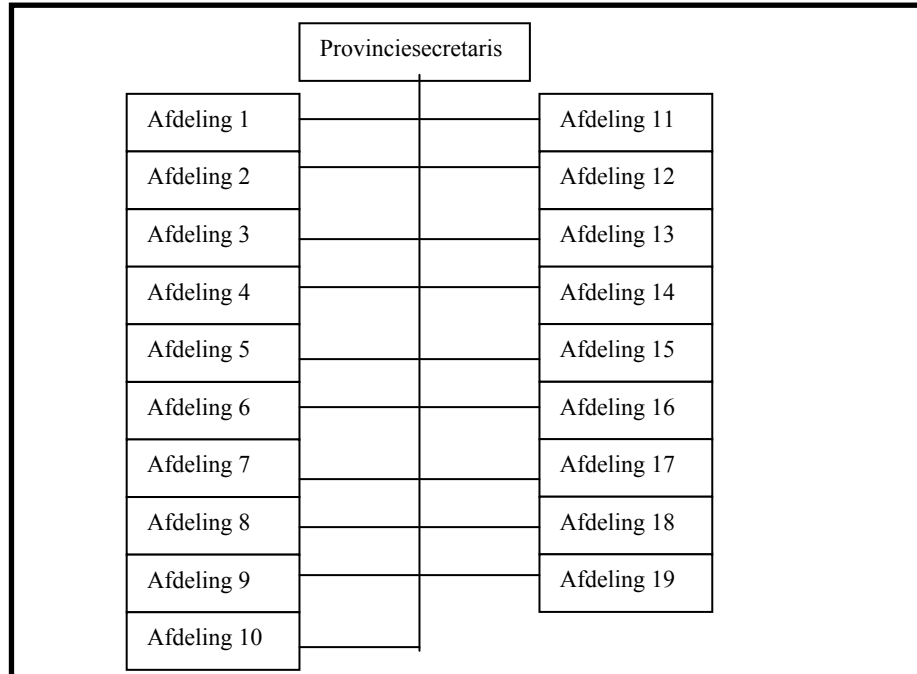
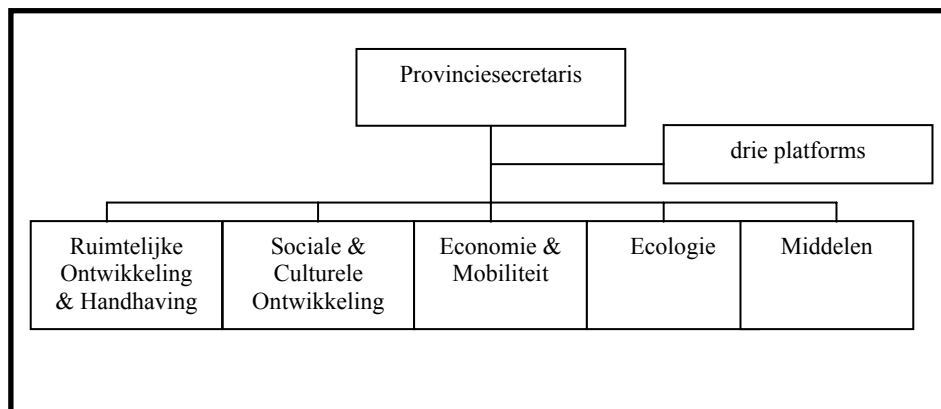


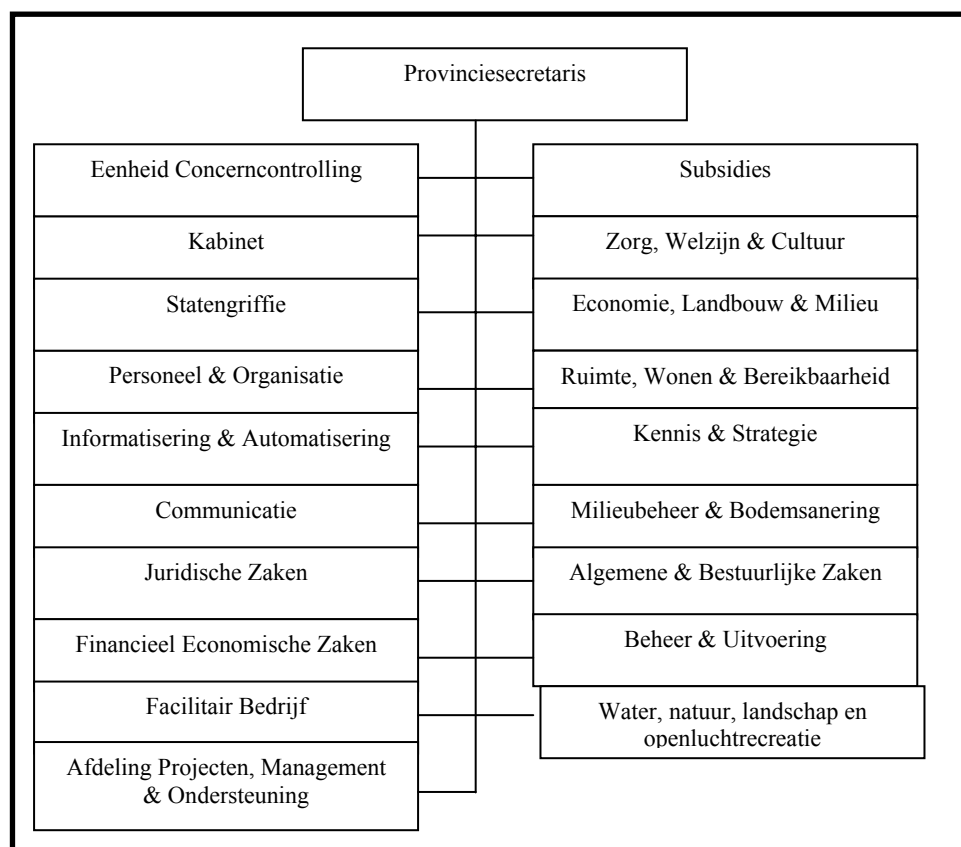
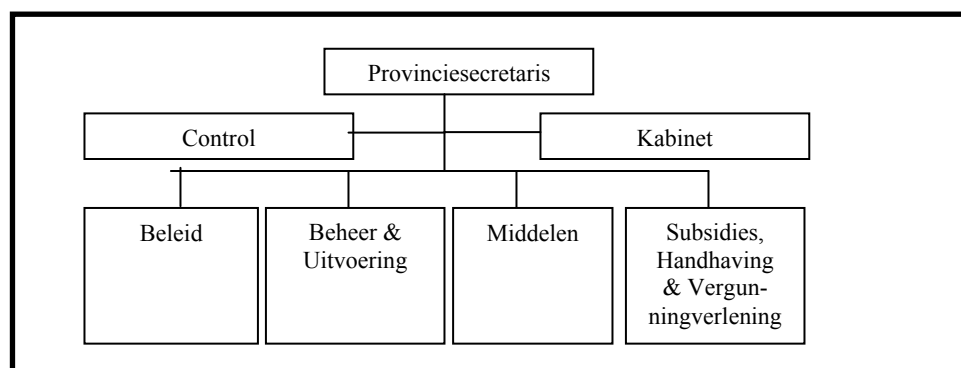
Figuur 10: Oorspronkelijk organisatiemodel Groningen

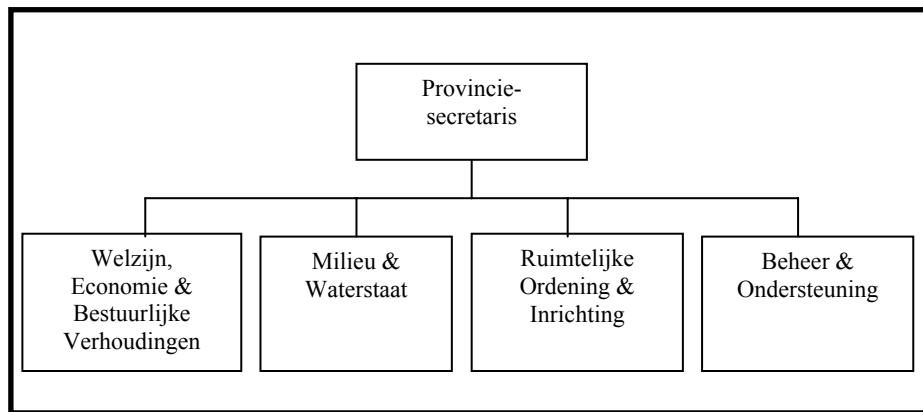
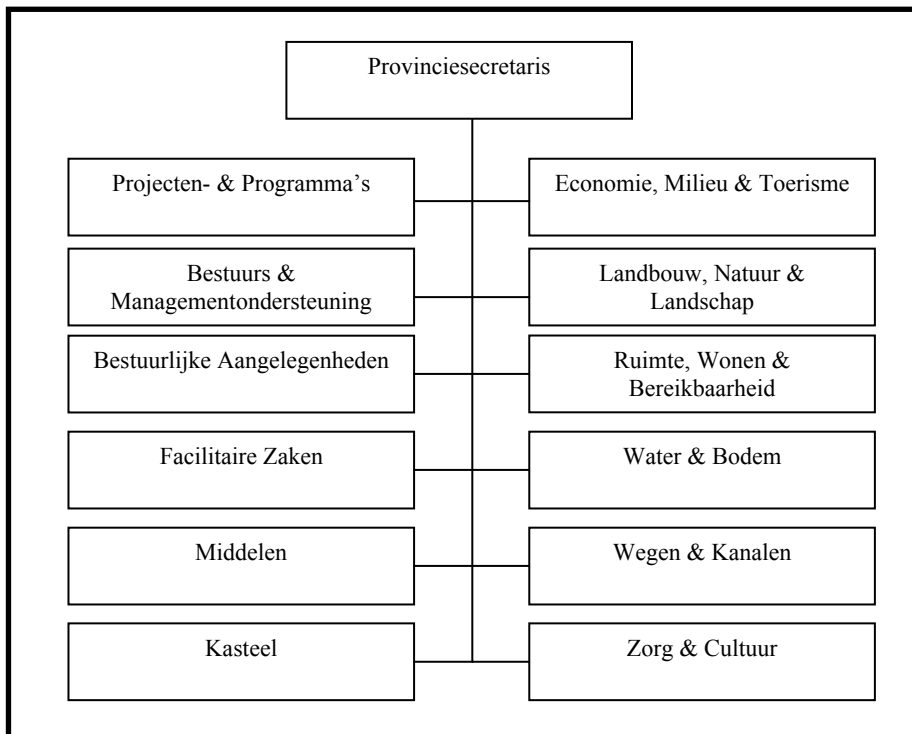


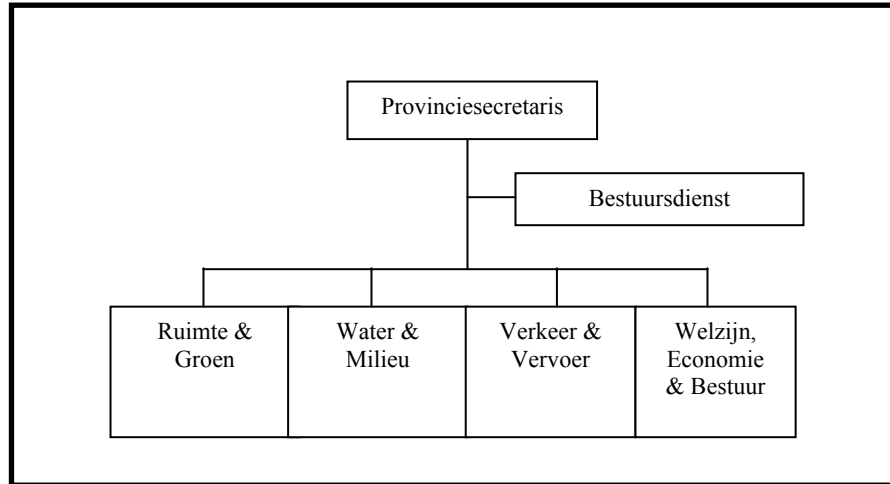
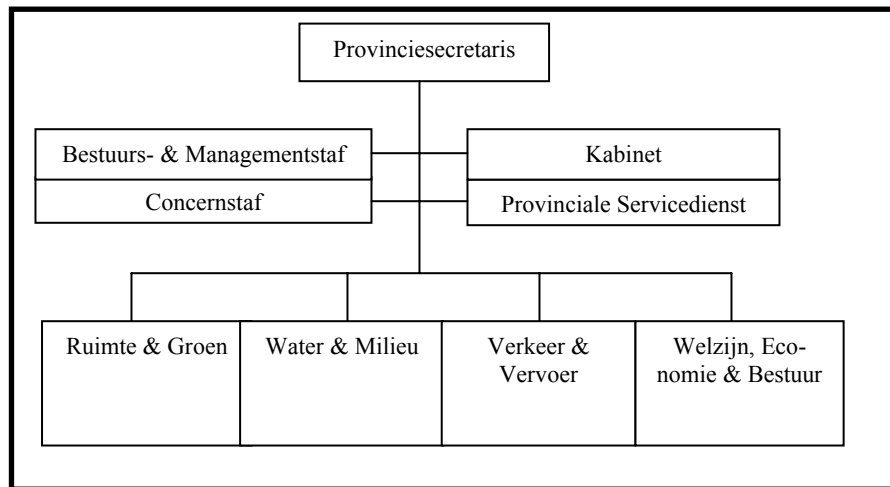
Figuur 11: Nieuw organisatiemodel Groningen

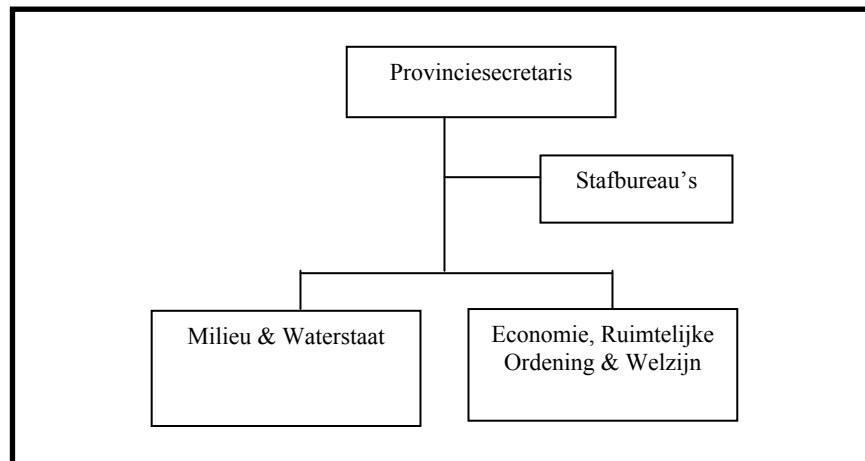
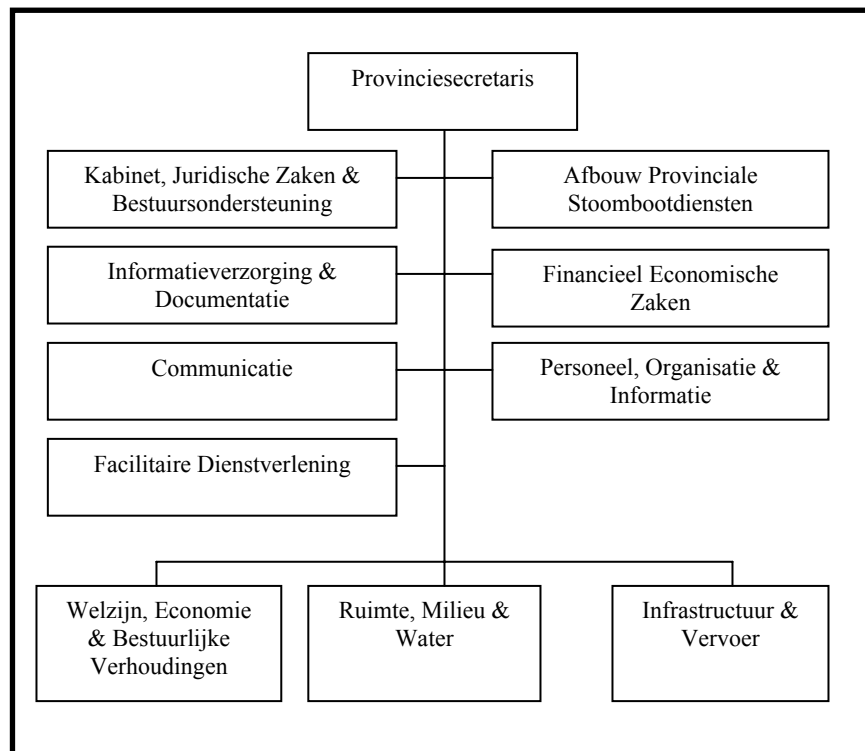
Provincie Limburg*Figuur 12: Oorspronkelijk organisatiemodel Limburg**Figuur 13: Nieuw organisatiemodel Limburg*

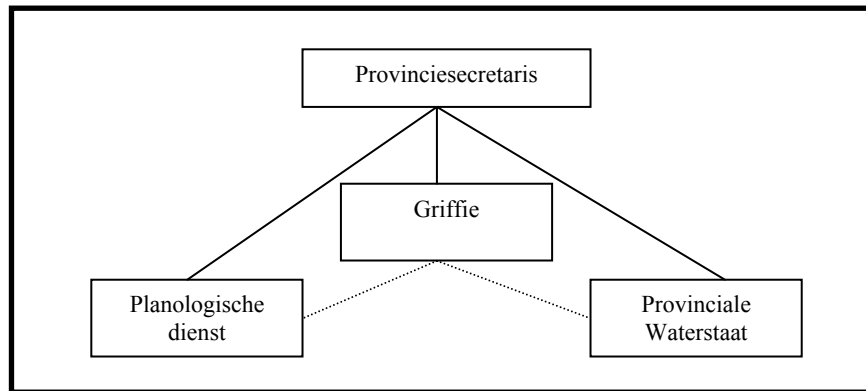
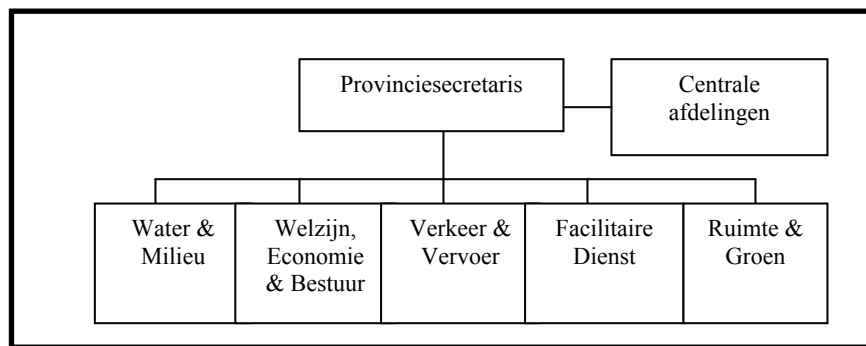
Provincie Noord-Brabant*Figuur 14: Oorspronkelijk organisatiemodel Noord-Brabant**Figuur 15: Nieuw organisatiemodel Noord-Brabant*

Provincie Noord-Holland*Figuur 16: Oorspronkelijk organisatiemodel Noord-Holland**Figuur 17: Nieuw organisatiemodel Noord-Holland*

Provincie Overijssel*Figuur 18: Oorspronkelijk organisatiemodel Overijssel**Figuur 19: Nieuw organisatiemodel Overijssel*

Provincie Utrecht*Figuur 20: Oorspronkelijk organisatiemodel Utrecht**Figuur 21: Nieuw organisatiemodel Utrecht*

Provincie Zeeland*Figuur 22: Oorspronkelijk organisatiemodel Zeeland**Figuur 23: Nieuw organisatiemodel Zeeland*

Provincie Zuid-Holland*Figuur 24: Oorspronkelijk organisatiemodel Zuid-Holland**Figuur 25: Nieuw organisatiemodel Zuid-Holland*

Over de onderzoeker

Roger van Lier is geboren op 14 december 1973 te Tegelen. Van 1994-1998 heeft Roger bestuurskunde gestudeerd aan de Thorbecke Academie in Leeuwarden. Als onderdeel van deze studie heeft hij zes maanden colleges gevolgd aan de Caledonian University in Glasgow (Schotland). In 2000 behaalde hij het doctoraalexamen bestuurskunde aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Na zijn studie is hij gaan werken voor twee adviesbureaus, achtereenvolgens voor Ernst & Young Consulting (2000 - 2003) en Twynstra Gudde (2003 - 2004). Hij heeft daar met name adviesopdrachten uitgevoerd gericht op organisatie-, management- en bedrijfsvoeringsvraagstukken bij overheidsorganisaties en onderwijsinstellingen. Roger heeft diverse artikelen op dit vakterrein gepubliceerd. In 2004 is hij, eerst onderzoeker en later als manager, gaan werken voor de provincie Zuid-Holland.